3 1761 11972010 0


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761119720100

CA1
XC 3
-1992
E15

REPRINT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Thursday, February 27, 1992
Tuesday, March 10, 1992

Chairperson: Bill Attewell

RÉIMPRESSION

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 1

Le jeudi 27 février 1992
Le mardi 10 mars 1992

Président: Bill Attewell

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee E on

BILL C-53

An Act to provide for the imposition of special economic measures

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le

PROJET DE LOI C-53

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
APR 20 1992
University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

24670

LEGISLATIVE COMMITTEE E ON BILL C-53

Chairperson: Bill Attewell

Members

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremlay—(8)

(Quorum 5)

Bill Farrell

Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF E SUR LE PROJET DE LOI C-53

Président: Bill Attewell

Membres

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Bill Farrell

LIBRARY
APR 20 1992
University of Toronto

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Thursday, February 20, 1992.

Pursuant to Order made Wednesday, February 19, 1992, the Order being read for the second reading and reference to Legislative Committee E of Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures.

Mrs. McDougall (St. Paul's), seconded by Mr. Danis, moved,—That the Bill be now read a second time and referred to Legislative Committee E.

After debate thereon, the question being put on the motion, it was agreed to.

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to Legislative Committee E.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du jeudi 20 février 1992.

Conformément à l'ordre adopté le mercredi 19 février 1992, il est donné lecture de l'ordre portant deuxième lecture et renvoi au Comité législatif E du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales.

M[me] McDougall (St. Paul's), appuyée par M. Danis, propose,—Que ce projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé au Comité législatif E.

Après débat, cette motion, mise aux voix, est agréée.

En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et renvoyé au Comité législatif E.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 27, 1992
(1)

[*Text*]

The Legislative Committee E on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures, met at 11:35 o'clock a.m. this day, in Room 701, The Promenade, for the purpose of organization.

Member present: David Berger.

Acting Members present: Harry Brightwell for Marcel Tremblay; Len Gustafson for Jim Hawkes; David Kilgour for Jerry Pickard; Brian White for Albert Cooper and Stan Wilbee for John Cole.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marie-Claude La Rose and Michel Rossignol, Research Officers. *From the Office of the Law Clerk:* Rob Walsh, General Legislative Counsel.

Bill Attewell announced his appointment as Chairman of the Committee pursuant to Standing Order 113(2).

The Order of Reference dated Thursday, February 20, 1992, being read as follows:

ORDERED,—That Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures be now read a second time and referred to Legislative Committee E.

On motion of Stan Wilbee, it was agreed,—That the Committee print 750 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence as established by the Board of Internal Economy.

On motion of Len Gustafson, it was agreed,—That the Chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence and authorize its printing when a quorum is not present provided that three (3) Members are present, including the Chairman and in the absence of the Chairman, the person designated to be Chairman of the Committee and including at least one (1) Member of the Opposition Party.

On motion of Brian White, it was agreed,—That during the questioning of the witnesses, one Member from each party be allotted ten (10) minutes in the first round and thereafter five (5) minutes per member in the second round.

On motion of David Kilgour, it was agreed,—That the Clerk of the Committee, in consultation with the Deputy Principal Clerk, Public Bills Office, be authorized to engage the services of temporary secretarial staff as required and for a period not to exceed 30 working days after the Committee has presented its Report to the House.

At 11:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 27 FÉVRIER 1992
(1)

[*Traduction*]

Le Comité législatif E sur le projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, tient sa séance d'organisation à 11 h 35, dans la salle 701 de l'immeuble La Promenade.

Membre du Comité présent: David Berger.

Membres suppléants présents: Harry Brightwell remplace Marcel Tremblay; Len Gustafson remplace Jim Hawkes; David Kilgour remplace Jerry Pickard; Brian White remplace Albert Cooper et Stan Wilbee remplace John Cole.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marie-Claude La Rose et Michel Rossignol, attachés de recherche. *Du Bureau du légiste:* Rob Walsh, conseiller juridique général.

Bill Attewell annonce qu'il a été nommé président du Comité en application du paragraphe 113(2) du Règlement.

Lecture est donnée de l'ordre de renvoi en date du jeudi 20 février 1992, ainsi libellé:

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé au comité législatif E.

Sur motion de Stan Wilbee, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 750 exemplaires de ses Procès-verbaux et témoignages, suivant les directives du Bureau de régie interne.

Sur motion de Len Gustafson, il est convenu,—Que le président soit autorisé à tenir des séances, à entendre des témoignages et en permettre l'impression en l'absence de quorum, pourvu que trois membres du Comité soient présents, dont le président ou, en son absence, la personne désignée pour le remplacer, ainsi qu'un membre de l'opposition.

Sur motion de Brian White, il est convenu,—Que lors de l'interrogation des témoins, dix minutes soient accordées au premier intervenant de chaque parti, et cinq minutes par la suite, à chaque autre intervenant.

Sur motion de David Kilgour, il est convenu,—Que le greffier, en consultation avec le président et le greffier principal adjoint du Bureau des projets de loi d'intérêt public, soit autorisé à engager du personnel de soutien temporaire, selon les besoins, pour une période ne dépassant pas 30 jours après la présentation du rapport à la Chambre.

À 11 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

TUESDAY, MARCH 10, 1992
(2)

The Legislative Committee E on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures, met at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Bill Attewell, presiding.

Member present: Charles Langlois.

Acting Members present: Lloyd Axworthy for Jerry Pickard; David Bjornson for Marcel Tremblay; Benno Friesen for John Cole; Walter Van De Walle for Jim Hawkes and Stan Wilbee for Albert Cooper.

Other Member present: Svend Robinson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Michel Rossignol, Research Officer.

Witnesses: Officials from the Office of the Secretary of State for External Affairs: Barry Mawhinney, Legal Advisor and Peter Splinter, Trade Law Section.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 20, 1992, relating to Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures.

Barry Mawhinney made an opening statement and with the other officials answered questions.

At 4:35 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

Bill Farrell

Clerk of the Committee

LE MARDI 10 MARS 1992
(2)

Le Comité législatif E sur le projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, se réunit à 15 h 40, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Bill Attewell (*président*).

Membre du Comité présent: Charles Langlois.

Membres suppléants présents: Lloyd Axworthy remplace Jerry Pickard; David Bjornson remplace Marcel Tremblay; Benno Friesen remplace John Cole; Walter Van De Walle remplace Jim Hawkes et Stan Wilbee remplace Albert Cooper.

Autre député présent: Svend Robinson.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Michel Rossignol, attaché de recherche.

Témoins: Hauts fonctionnaires du Cabinet du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures: Barry Mawhinney, conseiller juridique et Peter Splinter, Section du droit commercial.

Conformément à son ordre de renvoi en date du jeudi 20 février 1992, le Comité reprend l'examen du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales.

Barry Mawhinney fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 16 h 35, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Bill Farrell

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Thursday, February 27, 1992

• 1130

The Chairman: I call the meeting to order. Thank you, colleagues, for showing up.

The first order here is the reading of the letter from the Speaker addressed to Bill Attewell, MP:

Pursuant to Standing Order 113, this is to confirm your appointment as Chairman of the Legislative Committee E, on Bill C-53, an act to provide for the imposition of special economic measures.

Now the clerk will read the order of reference.

The Clerk of the Committee: It is ordered that Bill C-53, an act to provide for the imposition of special economic measures, be now read a second time and referred to legislative committee E.

• 1135

The Chairman: I do not have any further remarks in terms of opening remarks, so I'd like to move to the subject of introducing our assistants. We have Rob Walsh, legislative counsel, and the researchers from the Library of Parliament include Marie-Claude La Rose and Michel Rossignol. Thank you all for your future tasks in helping us here.

I'd like to ask someone to propose the standard motion concerning the printing of the *Minutes of Proceedings and Evidence*, which is 750 copies.

Mr. Wilbee (Delta): I so move.

Mr. Kilgour (Edmonton Southeast): Is that a necessary number? Is there clamoring for it out on the streets?

The Chairman: Yes.

Motion agreed to

The Chairman: The next motion concerns the receiving and printing of evidence when a quorum is not present. The motion reads is that the chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence and authorize its printing when a quorum is not present, provided that three members are present, including the chairman, or in his absence the person designated to be chairman of the committee. I think that also is a pretty standard motion.

Mr. Gustafson (Souris—Moose Mountain): I so move.

Motion agreed to

The Chairman: Item (c) concerns the questioning of witnesses: that during the questioning of witnesses, the first spokesperson of each party be allotted ten minutes and thereafter five minutes for other members of the committee.

Mr. White (Dauphin—Swan River): I so move.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le jeudi 27 février 1992

Le président: La séance est ouverte. Je vous remercie de votre présence.

Le premier point à l'ordre du jour est la lecture de la lettre du président adressée à Bill Attewell, député:

Conformément à l'article 113 du Règlement, la présente confirme votre nomination comme président du comité législatif E sur le projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales.

Le greffier lira maintenant l'ordre de renvoi.

Le greffier du Comité: Il est ordonné que le projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, soit maintenant lu une deuxième fois et déféré au comité législatif E.

Le président: Comme je n'ai pas d'autres remarques préliminaires à faire, j'aimerais vous présenter nos adjoints. Il s'agit de Rob Walsh, conseiller législatif, et de Marie-Claude La Rose et Michel Rossignol, attachés de recherche à la Bibliothèque du Parlement. Je les remercie à l'avance de leur aide.

J'aimerais que quelqu'un propose la motion courante prévoyant l'impression de 750 exemplaires de nos *Procès-verbaux et témoignages*.

M. Wilbee (Delta): Je propose la motion.

M. Kilgour (Edmonton-Sud-Est): Est-il nécessaire d'imprimer autant d'exemplaires? Les réclame-t-on à cor et à cris?

Le président: Oui.

La motion est adoptée

Le président: La motion suivante porte sur l'audition et l'impression des témoignages en l'absence du quorum. Voici la motion: que le président soit autorisé à tenir des réunions pour recevoir des témoignages et autoriser leur impression en l'absence de quorum, pourvu que trois membres, dont le président ou en son absence, son suppléant, soient présents. C'est une motion courante.

M. Gustafson (Souris—Moose Mountain): Je propose la motion.

La motion est adoptée

Le président: Le point (c) à l'ordre du jour porte sur l'interrogatoire des témoins. Il est proposé que lors de l'interrogatoire des témoins, on accorde 10 minutes au premier intervenant de chaque parti, et cinq minutes par la suite à chaque autre intervenant.

M. White (Dauphin—Swan River): Je propose la motion.

[*Texte*]

Motion agreed to

The Chairman: Regarding support staff, the motion is that the clerk of the committee, in consultation with the deputy principal clerk, Public Bills Office, and the chairman, be authorized to engage the services of temporary secretarial staff as required, for a period not to exceed 30 working days after the committee has presented its report to the House.

An hon. member: I so move.

Motion agreed to

The Chairman: Now to future business. We have been in touch with the minister's office and we would like to propose that our first meeting be on Tuesday, March 10, at 3.30 p.m. It will be one of the rooms in the West Block. The minister, Mrs. McDougall, will be in attendance, unless there's some major reason such as she's out of the country or whatever. And if she is not available, then her senior staff would be here for that meeting. Is it agreeable that we get that confirmed?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: The last item is to be thinking a bit about witnesses. The only two we've heard from so far are the Canadian Bankers' Association and the Canadian Exporters' Association. So perhaps I could ask the clerk to deal with especially the two opposition parties to see what other witnesses they might like to propose; and of course any of our colleagues, if you have any other suggestions, could refer those to the clerk.

Mr. Kilgour: I've just realized why I'm here today, Mr. Chairman. I asked a question in the debate on this the other day. But it does occur to me that there are other groups that should be here. Perhaps the Canadian Importers' Association might be a group that should be invited. What about the CCC before it disappears? They're involved with some of these matters, are they not?

The Chairman: I believe so, but I'm not sure.

Mr. Kilgour: Do we normally empower the clerk or the chairman to try to think of as many people who would like to be heard or who have something to say on the matter?

The Chairman: I'll ask the clerk to share the thought he had on this. I think we can be quite flexible, as long as we don't have 100 witnesses.

The Clerk: Usually members say they've heard from associations that want to appear and then they're invited on behalf of the committee. If I phone these people up, they might say they are not interested or they don't know anything about the legislation. And if I send them the second reading copy of the legislation, and things of that nature, by the time they send a brief or appear, it might be a month down the road. So if they had contacted members then they're ready to appear and are willing to do so.

• 1140

Mr. Kilgour: Ms MacDougall's department must have lots of people who are concerned about these issues. Do we ask them to suggest people, or what's the approach?

[*Traduction*]

La motion est adoptée

Le président: Au sujet du personnel de soutien, il est proposé que le greffier du Comité, en consultation avec le greffier principal adjoint du bureau des projets de loi d'intérêt public et avec le président, soit autorisé à retenir au besoin les services de secrétaires temporaires, pour la durée du mandat du Comité, pour une période ne dépassant pas 30 jours ouvrables après le dépôt de son rapport final.

Une voix: Je propose la motion.

La motion est adoptée

Le président: Passons maintenant aux prochaines réunions. Nous avons communiqué avec le bureau de la ministre, et j'aimerais proposer que nous tenions notre première réunion le mardi 10 mars à 15h30. Elle aura lieu dans l'une des salles de l'édifice de l'Ouest. La ministre, M^me^ McDougall, comparaîtra à moins qu'elle ne doive se rendre à l'étranger. Dans ce cas-là, les hauts fonctionnaires du ministère la remplaceront. Cela vous convient-il?

Des voix: D'accord.

Le président: Parlons maintenant un peu du choix des témoins. Les deux seuls groupes de témoins qui ont demandé à comparaître jusqu'ici sont l'Association des banquiers canadiens et l'Association des exportateurs canadiens. Je vais demander au greffier de voir quels témoins les deux partis d'opposition aimeraient proposer. Tous ceux qui ont des suggestions à faire à cet égard peuvent évidemment les communiquer au greffier.

M. Kilgour: Je viens de me rappeler la raison de ma présence ici aujourd'hui, monsieur le président. J'ai posé une question à ce sujet l'autre jour. Il me semble que nous devrions entendre d'autres groupes, et notamment l'Association des importateurs canadiens. Et pourquoi pas la CCC avant qu'elle ne disparaisse? Cette question l'intéresse, n'est-ce pas?

Le président: Je crois, mais je n'en suis pas sûr.

M. Kilgour: Est-ce normalement le greffier ou le président qui doit nous proposer une liste de témoins?

Le président: Je vais demander au greffier de me faire part de ses suggestions. Nous pouvons être assez souple pourvu que nous n'ayons pas 100 témoins à entendre.

Le greffier: Normalement, les membres du Comité connaissent des associations qui veulent comparaître. Si je téléphone à ces gens, ils vont peut-être me répondre que cela ne les intéresse pas ou qu'ils n'ont pas entendu parler du projet de loi. Si je leur fais parvenir le projet de loi adopté en deuxième lecture, il se passera bien un mois avant qu'ils ne me retournent un mémoire ou comparaissent. Ainsi, s'ils ont déjà communiqué avec des députés, c'est qu'ils sont prêts à comparaître.

M. Kilgour: Il doit y avoir bien des gens dans le ministère de M^me^ MacDougall qui s'intéressent à ces questions. Devons-nous leur demander de suggérer des témoins, comment procédons-nous?

[*Text*]

The Chairman: That's been done. This item comes from External Affairs. The only two bodies or associations who have contacted External Affairs asking to be witnesses are those two.

Mr. Berger (Saint-Henri—Westmount): This is the first time I have looked at this legislation or been acquainted with it, and questions arise in my mind right away about the advisability of authorizing cabinets by regulation to impose sanctions—which is what this legislation amounts to—on countries without having to come before Parliament and obtain approval by Parliament.

I understand there is provision for a measure to be revoked by Parliament, but it's quite something. We would have to obtain the signatures of 50 members of Parliament and 20 members of the Senate and the matter would be debated in the House and in the Senate for a period of time. That's quite a threshold to reach.

It might be an idea to invite some representatives of countries that might be targets of such measures. For the sake of argument, if we were to ask the ambassador to Yugoslavia to come before the committee now he might have something to say about this matter.

Similarly, we've mentioned associations. Now that I'm warming to the subject, I recall having received a letter, when we imposed sanctions on Yugoslavia in the fall, from a Canadian whose sole source of supply was in Croatia, I believe. He said, in other words, that the people who are going to be hurt by these sanctions are not the people we intend to be hurt.

The Chairman: Thank you, Mr. Berger. We're all under time pressures today. There will obviously be another opportunity to go into a little more detail.

Mr. Gustafson: On that point, I would have some concern about the yielding of sovereignty in that approach.

I see the humanitarian aspect you have put forth, which is commendable. It would be hoped, of course, that Canada would always take a position of recognizing the importance of the humanitarian aspect, but if we went as far as Mr. Berger suggests we would be yielding our sovereign approach as a country to the direction of others.

Mr. Brightwell (Perth—Wellington—Waterloo): I'd like to comment, Mr. Chairman. I heard, in a very limited debate about copies, that they were clamouring for this information. But they're not here and only two groups are interested in coming. Will we perhaps revisit that motion on the number of copies of the *Minutes of Proceedings and Evidence*, such as bringing it down to 450, as a reasonable amount, or even to 375?

The Chairman: Mr. Brightwell, I was just advised by the clerk that the basic number of copies is 650, for distribution to heads of departments, and so on. The only marginal amount we're talking about is perhaps 100. The total could be reduced to the absolute minimum of 650.

Mr. Kilgour: So moved.

The Chairman: Are there any other comments on Mr. Kilgour's motion?

[*Translation*]

Le président: Cela a déjà été fait. Le sujet vient des Affaires extérieurs. Seuls ces deux organismes ou associations ont contacté les Affaires extérieures et demandé à comparaître.

M. Berger (Saint-Henri—Westmount): C'est la première fois que je vois ce projet de loi et que j'en prends connaissance, et un des prémiers points qui me vient à l'esprit est de savoir s'il est bien souhaitable d'autoriser le Cabinet par règlement à imposer des sanctions—c'est ce à quoi se résume ce projet de loi—à des pays sans avoir auparavant obtenu l'approbation du Parlement.

Je sais bien que l'on a prévu que le Parlement pourra révoquer une décision, mais ce n'est pas si facile. Pour cela, il faudrait obtenir la signature de 50 députés et de 20 sénateurs et débattre de la question à la Chambre et au Sénat pendant un certain temps. Ce sont des conditions qui ne sont pas faciles à remplir.

Il serait peut-être bon d'inviter des représentants des pays qui pourraient faire l'objet de telles mesures. Supposons, par exemple, que nous demandions à l'ambassadeur de Yougoslavie de se présenter devant notre comité, il aurait peut-être quelque chose à nous dire à ce sujet.

Nous avons également mentionné certaines associations. Maitenant que j'y réfléchis, je me souviens qu'à l'époque où nous avons imposé des sanctions à la Yougoslavie à l'automne, j'ai reçu une lettre d'un Canadien dont la seule source d'approvisionnement était la Croatie, je crois. Il me disait, en substance, que les personnes qui allaient été touchées par ces sanctions ne sont pas celles que nous visons.

Le président: Merci, monsieur Berger. Aujourd'hui, nous manquons tous de temps. Nous pourrons évidemment étudier cela plus en détail par la suite.

M. Gustafson: À ce sujet, c'est une démarche qui m'inquiète dans la mesure ou cela suppose de renoncer de à une partie de notre souveraineté.

Je comprends les arguments humanitaires que vous avancez et qui sont louables. Il faut espérer que le Canada tiendra toujours compte de l'importance de l'aspect humanitaire, mais si nous suivions les conseils de M. Berger, si nous allions jusque-là, nous laisserions une part de notre souveraineté en tant que pays être influencée par d'autres.

M. Brigthwell (Perth—Wellington—Waterloo): Monsieur le président, j'aimerais intervenir. La discussion au sujet des exemplaires a été très courte, mais apparemment on réclame ces informations à cor et à cris. Cela dit, ces gens-là ne sont pas là et seuls deux groupes ont manifesté l'intention de comparaître. Nous pourrions peut-être changer cette motion au sujet du nombre des exemplaires des *Procès-verbaux et témoignages* pour le ramener à 450, ou même à 375?

Le président: Monsieur Brightwell, le greffier vient de me dire que le nombre standard d'exemplaires et de 650, que l'on distribue aux hauts fonctionnaires des ministères, etc. On pourrait peut-être se dispenser d'une centaine d'exemplaires, mais c'est tout, le minimum absolu étant 650.

M. Kilgour: C'est ce que je propose.

Le président: Y a-t-il d'autres observations au sujet de la motion de M. Kilgour?

[*Texte*]

Let me just comment, as was mentioned, partly by the clerk. For a reduction of 100 copies you're talking about a very small number, and we may have some further witnesses; I'll be amazed if we don't, and that audience may increase a bit. So my personal suggestion is to stick with 750 copies, but I don't have a vote here.

I'd like to call the vote, unless there are any other comments.

• 1145

Mr. Wilbee: Haven't we already voted on 750?

The Chairman: We would need consent to come back to that one. I guess procedurally it would be the first one. Do I have consent to come back to that motion?

Mr. Wilbee: No.

Mr. Kilgour: We tried that.

The Chairman: So it's at 750.

Just to wrap up... I'm not trying to treat the witness area lightly, not by any means, but just to clarify, we've had two that are interested. We are on a break next week. If anybody would like to investigate certain witnesses who might like to appear...

The second thing I would like to suggest is that after we hear from either Mrs. McDougall at the next meeting, or the deputies, if we have time at that meeting...her very remarks are bound to trigger some further thoughts. Let's assume the week after one meeting would be taken up with those two associations, so by meeting on March 10 we would still have about two weeks of leeway to line up any further witnesses to be our third meeting.

Mr. Kilgour: I don't know how many of you heard the speech by Dennis Mills the other day...I'm not trying to be partisan by suggesting him as a witness, but he did give his experiences with a constituent from Iraq trying to get food and medicine over to Iraq. He's been on the telephone to everybody, I believe, from Hugh Segal on up or down. I guess down from Hugh Segal. I think he would have something to say. You can say, well, he can just read a speech; but he might have something to say, because I gather there has been some progress in the Iraq situation since he gave a speech. So I would suggest we hear briefly from Mr. Mills.

The Chairman: Mr. Kilgour, could we hold that till the end of our next meeting? I'm just keeping in mind that we don't have many permanent members of this committee here, but I hope we will have the standard list of permanent members at the next meeting.

Mr. Berger: I want to make the point that I wasn't suggesting we yield sovereignty to anybody. I think someone was suggesting that was what I had said. My questions relate to what some unintended effects of sanctions may be, the

[*Traduction*]

Permettez-moi de faire une observation qui m'a été suggérée par le greffier. Une différence de 100 exemplaires n'est pas très importante et nous pourrions fort bien avoir d'autres témoins. Le contraire m'étonnerait beaucoup et, d'autre part, les auditoires pourraient également augmenter. Personnellement, je pense qu'il vaudrait mieux s'en tenir à 750 exemplaires, mais ce n'est pas moi qui décide.

À moins qu'il n'y ait d'autres observations, nous allons voter.

M. Wilbee: Est-ce que nous n'avons pas déjà voté et approuvé 750?

Le président: Pour revenir sur cette décision, il faudrait voter de nouveau et, sur le plan de la procédure, ce serait considéré comme un premier vote. Est-ce que vous êtes d'accord pour revenir sur cette motion?

M. Wilbee: Non.

M. Kilgour: Nous avons déjà essayé.

Le président: Nous gardons donc 750.

Pour terminer, je n'essaie pas de traiter à la légère la question des témoins, certainement pas, mais je le répète, deux groupes seulement on manifesté de l'intérêt. La semaine prochaine, le Parlement ne siège pas et si certains d'entre vous en profitaient pour voir si d'autres groupes sont intéressés...

D'autre part, j'aimerais proposer qu'après avoir entendu M^me^ McDougall ou les sous-ministres à la prochaine réunion, s'il nous reste du temps nous poursuivions la discussion car leurs observations nous auront sans doute apporté une nouvelles perspective. La semaine qui suivra cette réunion sera sans doute consacrée à ces deux associations et si nous nous réunissons le 10 mars, il nous resterait environ deux semaines de battement pour organiser une troisième réunion et, le cas échéant, entendre de nouveaux témoins.

M. Kilgour: Je ne sais pas combien d'entre vous ont entendu le discours de Dennis Mills l'autre jour... Je n'essaie pas de faire de la partisanerie en le proposant comme témoin, mais il nous a parlé de l'expérience d'un de ses électeurs d'origine iraquienne qui essayait d'envoyer des produits alimentaires et des médicaments en Iraq. Il a téléphoné à tout le monde, à commencer par Hugh Segal et en remontant ou en redescendant à partir de là. J'imagine en redescendant. Il aurait certainement des choses intéressantes à nous dire. Vous pouvez penser qu'il lui suffit de lire un discours, mais il aurait peut-être des choses intéressantes à dire, car depuis son discours il y a eu de nouveaux développements en Iraq. Je pense donc que nous devrions entendre M. Mills rapidement.

Le président: Monsieur Kilgour, pouvez-vous remettre cette question à la fin de notre prochaine séance? Aujourd'hui, il n'y a pas tellement de membres permanents du comité mais j'espère qu'il y en aura plus à la prochaine séance.

M. Berger: Je tiens à préciser que je n'ai jamais proposé de céder une partie de notre souveraineté à quiconque. Il m'a semblé entendre quelqu'un le suggérer. Je m'intéresse seulement à certains des effets inattendus que d'éventuelles

[*Text*]

kind that have just been described by Mr. Kilgour. I am also questioning whether it's advisable to vest this kind of authority in the Cabinet without really requiring approval in advance from Parliament.

The Chairman: Those will be excellent points to bring up with the minister.

The meeting is adjourned.

Tuesday, March 10, 1992

• 1538

The Chairman: I would like to call the meeting to order, please. We are dealing with Bill C-53, an act to provide for the imposition of special economic measures.

We have two witnesses today, officials from the Office of the Secretary of State for External Affairs, Mr. Barry Mawhinney, legal adviser, and with him Peter Splinter from the Trade Law Section. I believe, Mr. Mawhinney, you have a prepared opening text, a summary, but I also understand you want to ask permission, because it's only in English at the moment, whether that could be distributed.

Mr. Barry Mawhinney (Legal Advisor, Office of the Secretary of State for External Affairs): Yes, I would be very pleased, Mr. Chairman, to distribute that. I apologize it is only in English at the moment, but we have enough copies to circulate.

The Chairman: Mr. Robinson?

Mr. Robinson (Burnaby—Kingsway): Mr. Chairman, I wonder if I could get some clarification on this. When a witness from the private sector appears before the committee, it's one thing if they don't have documents available in both official languages. But surely the Ministry of Secretary of State for External Affairs has the facilities to ensure documents are in fact available for the committee in both official languages.

I must say for a government department to appear before a committee meeting that has been scheduled well ahead of time with a document in English only is unacceptable. I certainly am not prepared to agree to the tabling of the document in English only from a government ministry.

• 1540

The Chairman: Mr. Robinson, I'm told the remarks are really a few speaking notes. I guess he thought if we wanted them they could be distributed, but from what you've said I guess we'll just let him speak from his own notes.

Mr. Robinson: Go ahead.

The Chairman: Any further debate on that? Mr. Mawhinney, if you'd like to continue now.

Mr. Mawhinney: Thank you, Mr. Chairman. The Secretary of State for External Affairs has described in some detail the background and the reasons for Bill C-53 in her press release on the occasion of the bill's first reading and in

[*Translation*]

sanctions pourraient avoir, quelque chose de semblable à ce que M. Kilgour vient de décrire. Je me demande également s'il est bien souhaitable de confier un tel pouvoir au Cabinet sans exiger une approbation préalable du Parlement.

Le président: Voilà d'excellents sujets de discussion pour notre réunion avec le ministre.

La séance est levée.

Le mardi 10 mars 1992

Le président: La séance est ouverte. Nous examinons le projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales.

Nos deux témoins d'aujourd'hui sont des hauts fonctionnaires du Cabinet du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Barry Mawhinney, conseiller juridique, et M. Peter Splinter, de la section du Droit commercial. Je crois savoir, monsieur Mawhinney, que vous avez préparé un exposé, un résumé, que vous souhaiteriez être autorisé à distribuer même s'il n'est qu'en anglais.

M. Barry Mawhinney (conseiller juridique, Cabinet du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures): Oui, monsieur le président, j'aimerais bien qu'il soit distribué. Je m'excuse du fait qu'il ne soit qu'en anglais pour l'instant, mais nous avons suffisamment d'exemplaires pour tous.

Le président: Monsieur Robinson?

M. Robinson (Burnaby—Kingsway): Monsieur le président, je me demande si nous ne pourrions pas obtenir quelques éclaircissements. Quand un témoin du secteur privé comparaît devant le comité, il se peut qu'il ne puisse fournir les documents dans les deux langues officielles. Cependant, il me semble que le Cabinet du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a les ressources nécessaires pour fournir au comité les documents dans les deux langues officielles.

Je dois dire qu'il m'apparaît inacceptable que des porte-parole d'un ministère fédéral comparaisse devant un comité en fournissant un document en anglais seulement, quand la réunion est prévue de longue date. Je ne suis certainement pas disposé à accepter qu'un ministère fédéral dépose un document en anglais seulement.

Le président: Monsieur Robinson, on me dit qu'il s'agit uniquement de notes que compte utiliser notre témoin. Ce dernier a cru qu'elles pourraient être distribuées si elles pouvaient être utiles aux membres du comité, mais compte tenu de ce que vous venez de dire, nous l'inviterons à nous présenter son exposé en s'inspirant de ses notes.

M. Robinson: Allez-y.

Le président: Y a-t-il d'autres commentaires sur ce point? Monsieur Mawhinney, vous pouvez poursuivre.

M. Mawhinney: Merci, monsieur le président. À l'occasion de la première lecture du projet de loi et dans son allocution à la Chambre à l'étape de la deuxième lecture, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a décrit en détail la

[*Texte*]

her statement to the House on second reading. In the briefing books, Mr. Chairman, that have been provided to you and members of the committee, there is a clause-by-clause analysis of the bill. Consequently, I propose to provide only a very brief overview of the bill in order to allow ample time for questions.

Economic sanctions can be a very valuable foreign policy instrument. When other peaceful measures prove ineffective, sanctions can bring home to another government the real costs of pursuing unacceptable behaviour. Canada has participated in the application of international economic sanctions on many occasions. In the past, the application of sanctions has usually involved restrictions on trade in goods. Today, however, trade in services and international capital movements are very important elements of international economic relations. To be able to apply sanctions effectively, the government must have the option of covering services and capital movements as well as other activities.

At present, only the United Nations Act enables the government to apply comprehensive economic sanctions. However, that act may be invoked only to give effect to a mandatory resolution adopted by the United Nations Security Council pursuant to article 41 of the United Nations Charter. It has been very rare that the permanent members of the Security Council have agreed to the application of sanctions. Prior to the Iraqi invasion of Kuwait, the Security Council had called for comprehensive economic sanctions against Rhodesia and for an arms embargo against South Africa. Moreover, even in a crisis where the Security Council might agree on measures, as in relation to the invasion of Kuwait, Security Council resolutions take time to adopt, and interim measures by Canada may be warranted.

Aside from the United Nations Act, the government has only limited authority to restrict imports, financial transactions and trade in services to freeze foreign-held assets in Canada and to interrupt the operation of air and sea links between Canada and other states. The Special Economic Measures Act would fill gaps in the existing authority for economic sanctions and would enable the government to choose from among a broad range of measures in order to apply those measures most appropriate in particular circumstances.

The Special Economic Measures Act would be enabling legislation. It would allow, but not require, the government to apply economic sanctions. Sanctions could be applied under the act following a determination that, in the opinion of the Governor in Council, a grave breach of international peace and security has occurred that has resulted in or is likely to result in a serious international crisis or, in implementation of a decision, resolution or recommendation of an international organization or association of states of which Canada is a member, calling for the application of sanctions.

[*Traduction*]

raison d'être du projet de loi C-53. Monsieur le président, les cahiers d'information qui ont été distribués à tous les membres du comité renferment une analyse article par article du projet de loi. Par conséquent, je me propose de vous faire un très bref survol du projet de loi afin de réserver le plus de temps possible pour les questions.

Les sanctions économiques peuvent s'avérer un instrument très utile de la politique extérieure. Quand d'autres moyens pacifiques s'avèrent inefficaces, les sanctions peuvent contribuer à faire comprendre à un autre gouvernement les coûts réels de la poursuite d'une politique inacceptable. Le Canada a, à maintes reprises, participé à la mise en oeuvre de sanctions économiques internationales. Dans le passé, les sanctions ont habituellement pris la forme de restrictions sur le commerce des biens. Aujourd'hui, toutefois, le commerce des services et les mouvements internationaux de capitaux sont de très importants éléments des relations économiques internationales. Pour assurer l'efficacité des sanctions, le gouvernement doit pouvoir étendre leur portée au commerce des servies et au mouvement des capitaux aussi bien qu'à d'autres activités.

À l'heure actuelle, seule la Loi sur les Nations Unies habilite le gouvernement à décréter des sanctions économiques globales. Or, cette loi ne peut être invoquée que pour donner effet à une résolution contraignante du Conseil de sécurité des Nations Unies prise en vertu de l'article 41 de la Charte des Nations Unies. Les membres permanents du Conseil de sécurité ont très rarement accepté l'imposition de sanctions. Avant l'invasion du Koweit par l'Irak, le Conseil de sécurité avait réclamé l'imposition de sanctions économiques globales contre la Rhodésie et un embargo sur les ventes d'armes à l'Afrique du Sud. Par ailleurs, même quand le Conseil de sécurité sanctionne la prises de mesures spéciales en cas de crises, comme ce fut le cas lors de l'invasion du Koweit, il faut compter un certain temps avant que le Conseil de sécurité n'adopte les résolutions voulues. Dans l'intervalle, le Canada pourrait souhaiter prendre des mesures provisoires.

Sauf pour la Loi sur les Nations Unies, le gouvernement n'a qu'un pouvoir limité de restreindre les importations, les transactions financières et le commerce des services, de geler les actifs étrangers détenus au Canada et d'interrompre les liaisons aériennes et maritimes entre le Canada et d'autres États. La Loi sur les mesures économiques spéciales donnerait au gouvernement la possibilité d'imposer non seulement des sanctions économiques mais aussi de choisir parmi toute une gamme de mesures celles qui seraient les mieux adaptées aux circonstances.

La Loi sur les mesures économiques spéciales serait une loi habilitante. Elle permettrait au gouvernement d'imposer des sanctions économiques sans l'obliger à le faire. Des sanctions pourraient être décidées en vertu de la loi si le gouverneur en conseil jugeait qu'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale, ou encore pour mettre en oeuvre une décision, une résolution ou une recommandation d'une organisation internationale ou d'une association d'États, dont le Canada est membre, appelant à l'imposition de sanctions.

[*Text*]

The act would permit the government to restrict or prohibit the import and export of goods, technology and services, the execution of financial and commercial transactions, and the operation of air and sea links. It would also permit the freezing of foreign-held assets in Canada.

• 1545

Sanctions would be applied using orders or regulations. Every order and regulation imposing sanctions would have to be tabled in each House of Parliament within five days of its making. If a House is not sitting, the order and regulation or regulation would have to be tabled within five days of the day on which it resumed sitting.

The application of economic sanctions for foreign policy purposes raises complex policy issues. As enabling legislation, the act would not dictate how those policy issues are to be resolved when the government is called upon to decide whether or not to apply sanctions.

The types of sanction measures to be imposed, their likely effectiveness, their cost to Canada and the precedence created would all have to be addressed each time the government considers applying sanctions under the act. Among the issues to be addressed would be the need for the payment of compensation to persons in Canada who are adversely affected by sanctions.

By giving political visibility to this issue, subsection 6.(3) of the Special Economic Measures Act would ensure that the need for compensation is considered whenever sanctions are applied under the act.

Historically, Canadian governments have been guided by three basic principles in the application of economic sanctions. First, they have sought broad international agreement on the necessity and usefulness of sanctions. Second, they have insisted that the burden of sanctions be shared among the countries imposing them. Third, they have made every effort to avoid placing Canadian businesses and workers at a disadvantage in relation to their foreign competitors.

Nothing in the Special Economic Measures Act would require a departure from any of these principles. I thank you, Mr. Chairman, and I would welcome any questions.

The Chairman: I have just a word on procedure. It was agreed at our founding meeting that we would take the standard approach that each leading person would have ten minutes for each party. The second round would be up to five minutes. Mr. Robinson, would you like to begin?

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): I insist that the Liberals speak first.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would like to thank the witnesses for appearing before the committee. At the conclusion of this meeting we will be discussing which witnesses we want to hear from on the committee. I have had

[*Translation*]

La loi permettrait au gouvernement de restreindre ou d'interdire l'importation et l'exportation de biens, de technologies et de services, l'exécution de transactions financières et commerciales et la poursuite de liaisons aériennes et maritimes. Elle permettrait aussi que soient gelés les actifs détenus au Canada par un État étranger.

Les sanctions seraient appliquées par la prise de décrets et règlements. Il faudrait que les décrets et règlements imposant des sanctions soient déposés devant chaque Chambre du Parlement dans les cinq jours qui suivent leur prise. Si l'une des deux Chambres ne siégeait pas, il faudrait que le décret ou règlement soit déposé dans les cinq jours de séance de cette Chambre qui suivent leur prise.

L'application de sanctions économiques pour des raisons liées à la politique étrangère soulève des questions très complexes. Cette loi habilitante ne dicterait pas quelles décisions le gouvernement prendrait sur ces questions de principe au moment où il doit décider d'appliquer ou non des sanctions.

Chaque fois que le gouvernement envisagerait d'appliquer des sanctions aux termes de la loi, il lui faudrait décider de la nature des sanctions à imposer, de leur efficacité probable, de leur coût pour le Canada et de la création éventuelle d'un précédent. Il faudrait notamment examiner la nécessité d'une indemnisation à verser à des personnes au Canada qui pourraient subir un préjudice du fait de l'imposition des sanctions.

En donnant une grande visibilité politique à cette question, le paragraphe 6.(3) de la Loi sur les mesures économiques spéciales ferait en sorte que l'on tienne compte de la nécessité de verser une indemnisation chaque fois que des sanctions sont appliquées aux termes de la loi.

Dans le passé, les gouvernements canadiens se sont laissé guider par trois principes fondamentaux au moment d'appliquer des sanctions économiques. D'abord, il se sont appuyés sur un vaste consensus international sur la nécessité et l'utilité de sanctions. Deuxièmement, il ont insisté pour que le fardeau des sanctions soit partagé parmi tous les pays ayant décidé de leur imposition. Troisièmement, ils ont fait tous les efforts requis pour éviter de désavantager les entreprises et les travailleurs canadiens par rapport à leurs concurrents étrangers.

Aucune disposition de la Loi sur les mesures économiques spéciales ne serait contraire à ces principes. Cela dit, monsieur le président, je vous remercie et je suis prêt à répondre aux questions.

Le président: J'aimerais faire un bref commentaire sur la procédure. Il a été convenu à la séance d'organisation que nous procéderions comme d'habitude en accordant dix minutes au premier porte-parole de chaque parti. Au deuxième tour, chacun aura cinq minutes. Monsieur Robinson, voulez-vous commencer?

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): J'insiste pour que les Libéraux prennent la parole en premier.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais remercier les témoins d'être venus aujourd'hui. À la fin de cette séance, nous arrêterons la liste des témoins que le comité souhaite entendre. Divers groupes, dont le Conseil

[*Texte*]

a number of representations made by different groups, including the Canadian Council on Refugees and others that have specific concerns about some elements of the legislation. But as the witnesses will know, all parties in the House supported the legislation in principle at second reading. What we're looking at is any possible improvements to legislation that we recognize, in fact, is overdue.

I would like to just ask a couple of questions at this point rather than to get into the specific concerns of witnesses. I assume, Mr. Chairman, we will have an opportunity to come back to these or other witnesses from the department once we've heard from other witnesses, to deal with any concerns that have been raised. So I am not going to get into those kinds of specifics now.

I wanted to ask a question to follow up on the minister's speech in the House in the context of Haiti. As I understand it, aside from the gulf in 1990–91, it's in the context of Haiti that we have applied sanctions for the first time since about 1986.

In the minister's statement, she indicated that had this legislation been in force when the coup took place in Haiti, Canada would have been better placed to respond quickly and effectively to the OAS request. She goes on to say, "With the legislation in place, we will be able to better respond".

I want to ask the witnesses about what specific steps we will be able to take when this legislation is in place that we have not been in a position to take to this point.

Mr. Mawhinney: Mr. Chairman, I am assuming Mr. Robinson is referring to page 2 of the minister's statement. Indeed, there was a concern, when we were confronted with the necessity to give effect to a decision of the OAS, whether we had sufficient authority, in the absence of application under the United Nations Act, to apply the broad panoply of measures that were expected of member states. As the minister indicated in her statement in the House, there were certain matters relating to financial transactions and the manner in which financial assets here in Canada belonging to Haiti would be addressed.

• 1550

There was a concern here that under the various other legislative instruments that were available, particularly the export and import control act, these powers were not available. This, of course, would be remedied under the draft bill that is before us.

Mr. Robinson: Are there any specific steps that we will be in a position to take after the legislation receives royal assent, which we have not taken up until now?

Mr. Mawhinney: Yes, I believe that to be the case, Mr. Chairman.

Mr. Robinson: And what are those?

Mr. Mawhinney: I can only speak in general terms that they would relate to financial transactions and the status of Haitian assets in Canada.

Mr. Robinson: Perhaps the witness could get back to the committee with some more precision as to what the impact would be of the legislation. I appreciate that we have a general answer, but I am sure he also appreciates that detail in this area is of particular interest.

[*Traduction*]

canadien pour les réfugiés m'ont fait savoir que certains éléments de la loi les préoccupent. Comme le savent sans doute les témoins, ce projet de loi a été approuvé en principe par tous les partis à l'étape de la deuxième lecture. Ce que nous souhaitons, c'est d'apporter à cette loi, attendue depuis trop longtemps déjà, toutes les améliorations possibles.

Au lieu de parler des préoccupations dont on m'a fait part, j'aimerais tout simplement poser quelques questions. J'imagine, monsieur le président, que nous pourrons inviter nos témoins d'aujourd'hui à revenir quand nous aurons pris connaissance des préoccupations d'autres témoins. Si c'est le cas, je ne vais pas entrer maintenant dans les détails.

Compte tenu de l'allocution du ministre à la Chambre, j'aimerais poser une question sur Haïti. Sauf erreur, mise à part la guerre du Golfe en 1990–1991, c'est dans le cas d'Haïti que nous avons appliqué des sanctions pour la première fois depuis 1986 environ.

Dans le discours du ministre, elle indiquait que si cette loi avait été en vigueur au moment du coup en Haïti, le Canada aurait été mieux placé pour répondre rapidement et efficacement à la demande de l'OEA. Elle ajoutait: «La loi une fois adoptée, nous pourrons mieux réagir».

J'aimerais que les témoins nous disent, quand cette loi sera proclamée, quelles mesures précises nous pourrons prendre que nous n'avons pas pu prendre jusqu'à maintenant.

M. Mawhinney: Monsieur le président, j'imagine que M. Robinson fait allusion à la page 2 de la déclaration du ministre. Effectivement, quand nous avons dû donner effet à la décision de l'OEA, nous nous sommes demandés si nous avions l'autorité voulue, ne pouvant nous prévaloir de la Loi sur les Nations Unies, pour mettre en oeuvre les nombreuses mesures que devaient prendre les États membres. Comme le ministre l'a indiqué dans son discours à la Chambre, le Canada a un pouvoir limité pour bloquer les transactions financières et les biens de l'État haïtien se trouvant sur son territoire.

Les autres instruments législatifs, particulièrement la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, ne confèrent pas pareil pouvoir. Le projet de loi dont nous discutons corrigerait cette lacune.

M. Robinson: Y a-t-il des mesures précises que nous pourrons prendre une fois proclamée cette loi, que nous n'aurions pu prendre jusqu'à maintenant?

M. Mawhinney: Oui, je le crois, monsieur le président.

M. Robinson: Lesquelles?

M. Mawhinney: De façon générale, je ne puis que dire qu'elles toucheraient aux transactions financières et aux biens de l'État haïtien au Canada.

M. Robinson: Le témoin pourrait peut-être faire parvenir au comité d'autres détails quant à l'incidence de ce projet de loi. Je sais qu'il nous a donné une réponse générale, mais je suis tout aussi certain qu'il comprend que les détails nous intéressent particulièrement.

[*Text*]

With respect to the United Nations Act, once this legislation has been passed by the House, is there any further need for the United Nations Act and the powers under the United Nations Act, or are they completely subsumed by the powers granted under the proposed Special Economic Measures Act?

Mr. Mawhinney: I think it would the intention to retain the United Nations Act, because the government may feel that it is more appropriate to employ the United Nations Act whenever there are mandatory sanctions in the United Nations Security Council, pursuant to article 41 of the charter. I should add that the bill that is before us would also provide the powers necessary to apply mandatory sanctions. The intention at the moment, however, is to retain both acts, because there may be situations where the government would wish to use and employ the United Nations Act when it is the question of applying mandatory sanctions.

Mr. Robinson: Just so that I understand the answer, is the witness suggesting that there are powers contained within the scope of the United Nations Act that are not in fact encompassed within the proposed Special Economic Measures Act?

Mr. Mawhinney: No, I think not, Mr. Chairman. Essentially, the United Nations Act is a conduit. What it does is enable the government to enforce any requirements that may be contained in a mandatory resolution of the United Nations Security Council. So the powers that are available to the government with respect to mandatory resolutions are not in any way circumscribed under the United Nations Act.

Mr. Robinson: Would there be any time limit on the duration of sanctions that are imposed under this legislation, or would that normally be set out in the terms of the particular regulation or order invoking the sanctions?

Mr. Mawhinney: I may ask my colleague, Mr. Splinter, to address this as well, because he was involved in the detail of the preparation of the legislation. Clearly, there is no time limit contained in the act itself. The orders and regulations may provide for that, but it would seem to me that it would depend on the circumstances in each situation, because no situation is identical when it comes to the application of sanctions.

Mr. Robinson: As I understand it, once sanctions have been imposed pursuant to this act, then it would only be pursuant to another order that they would be effectively terminated. Is that correct?

• 1555

Mr. Mawhinney: That would be the situation on the plain reading of the bill, unless the order or regulation provided otherwise.

Mr. Robinson: On the provision with respect to compensation, is it correct that this does not exist under the United Nations Act?

Mr. Mawhinney: There is no specific provision under the United Nations Act for compensation. Of course, that does not preclude the government to offer *ex gratia* compensation.

With the difference in this legislation, it is specifically provided for, and it is required that the government address this issue whenever it issues an order or regulation under the bill.

[*Translation*]

Quand ce projet de loi aura été adopté par la Chambre, la Loi sur les Nations Unies conservera-t-elle une quelconque utilité ou si les pouvoirs qu'elle confère seront complètement englobés dans ceux que confère la nouvelle Loi sur les mesures économiques spéciales?

M. Mawhinney: Je pense que le gouvernement voudra conserver la Loi sur les Nations Unies, croyant qu'elle sera un instrument plus approprié quand il s'agira de donner suite à des sanctions obligatoires décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en vertu de l'article 41 de sa Charte. Je me dois d'ajouter que le projet de loi confère aussi les pouvoirs nécessaires à l'application de sanctions obligatoires. Toutefois, pour l'instant, le gouvernement a l'intention de garder les deux lois puisqu'il pourrait se présenter des cas où le gouvernement souhaiterait invoquer la Loi sur les Nations Unies pour mettre en oeuvre des sanctions obligatoires.

M. Robinson: Je veux m'assurer d'avoir bien compris la réponse. Le témoin nous dit-il que la Loi sur les Nations Unies confère certains pouvoirs qui ne sont pas englobés dans la nouvelle Loi sur les mesures économiques spéciales?

M. Mawhinney: Non, je ne le crois pas, monsieur le président. La Loi sur les Nations Unies est essentiellement un instrument. Elle permet au gouvernement de mettre en oeuvre une résolution contraignante du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ainsi, les pouvoirs dont dispose le gouvernement à l'égard de la mise en oeuvre de résolutions contraignantes ne sont pas limités en vertu de la Loi sur les Nations Unies.

M. Robinson: La durée d'application des sanctions imposées en vertu de cette loi serait-elle limitée, ou est-ce que cela serait normalement précisé dans un règlement ou un décret d'application des sanctions?

M. Mawhinney: Je demanderais à mon collègue, monsieur Splinter, de compléter ma réponse puisqu'il a participé à la rédaction du projet de loi. Le projet de loi lui-même ne prévoit aucune limitation de durée. Cela se trouvera peut-être dans les décrets et règlements, mais il me semble que cela dépendrait des circonstances de chaque cas où des sanctions seraient appliquées.

M. Robinson: Si j'ai bien compris, les sanctions imposées en vertu de cette loi ne pourraient être levées que par un autre décret. Est-ce exact?

M. Mawhinney: C'est ce que semble prévoir le projet de loi, sauf si le décret ou règlement prévoit le contraire.

M. Robinson: En ce qui concerne l'indemnisation, est-il exact que la Loi sur les Nations Unies ne prévoit rien à cet égard?

M. Mawhinney: En effet, la Loi sur les Nations Unies ne prévoit pas expressément l'indemnisation. Évidemment, rien n'empêche un gouvernement d'offrir un paiement à titre gracieux.

La différence ici, c'est que le projet de loi prévoit expressément que le gouvernement doit examiner cet aspect lorsqu'il prend un décret ou un règlement aux termes de la loi envisagée.

[*Texte*]

Mr. Robinson: The Canadian Council on Refugees expressed some concern with respect to the possible implications of the bill, specifically on the freezing and seizing of assets of foreign nationals in Canada. I am sure you have been made aware of these particular concerns. I wonder how you respond to those representations which have been made that there is a potential for abuse here.

Mr. Mawhinney: I think the government would be mindful of the need to exercise prudence in applying the regulations. On the other hand, it is very important that the regulations fulfill the purposes of the bill. What the bill is designed to do is to provide regulations, to provide authority, to apply in all those situations which have some connection with the state which is subject to the sanctions. There would be concern here to apply it in a manner which is not abusive.

Peter, do you want to add to that?

Mr. Peter Splinter (Trade Law Section, Office of the Secretary of State for External Affairs): Mr. Chairman, the only thing I would point out is that the intent in the legislation is that nationals of a state subject to sanctions who are normally resident in Canada would not be subject to seizure of their property. It's the expectation that this provision would cover most situations referred to by the honourable member.

Mr. Robinson: The Mennonite Central Committee expressed some concern about the possible impact of this legislation on their work, particularly in the context of some difficulties that their United States counterpart experienced in their operations in Cambodia because of similar United States restrictions. They are concerned they may be restricted in a manner similar to that which their American counterpart has experienced. I wonder whether you have had an opportunity to review this particular aspect of the legislation and how you would respond to that concern.

Mr. Mawhinney: The legislation provides for a certain degree of flexibilty in its application, particularly with respect to humanitarian matters. I am not sure of the particular circumstances which apply here, but certainly there is a provision both under subclause 4.(3) and 4.(5) of of the legislation that allows for certain exclusions from the application and allows for the minister to issue permits that would allow for certain things to be done which ordinarily would be proscribed by the order or regulation.

Very much in mind here are the obvious situations where there are humanitarian considerations such as the possible need for movement of food and medicines. Of course, one can't generalize. It will depend on the circumstances and the effect of each situation. What is provided for in the legislation is the flexibility for certain exclusions when the order is issued or for subsequent permits to be issued by the government which would allow for certain exceptions.

• 1600

Mr. Robinson: How does this compare to similar United States legislation then?

The Chairman: Mr. Robinson, we're running out of time. I wonder if we could catch that on the next round.

[*Traduction*]

M. Robinson: Le Conseil canadien pour les réfugiés a exprimé quelques inquiétudes en ce qui concerne les conséquences possibles de ce projet de loi, notamment pour le gel et la saisie des actifs de ressortissants étrangers au Canada. Je suis persuadé que vous êtes au courant de ces préoccupations. Je me demande ce que vous répondez à ceux qui prétendent qu'il y a risque d'abus.

M. Mawhinney: Je pense que le gouvernement gardera à l'esprit la nécessité d'exercer la plus grande prudence dans l'application des règlements. D'autre part, il est très important que les règlements respectent l'objectif du projet de loi. En effet, le projet de loi vise à permettre l'adoption de règlements, à conférer les pouvoirs voulus pour prendre les mesures qui s'imposent dans toutes les circonstances lorsqu'un État est frappé de sanctions. On aurait certainement à coeur de ne pas appliquer ces dispositions de façon abusive.

Peter, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Peter Splinter (Section du droit commercial, Cabinet du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures): Monsieur le président, permettez-moi simplement de faire remarquer que le projet de loi prévoit que les ressortissants d'un État frappé de sanctions, qui sont normalement résidents du Canada, ne verront pas leurs biens saisis. On s'attend à ce que cette disposition s'applique à la plupart des situations dont parle l'honorable député.

M. Robinson: Les représentants du Comité central mennonite se sont dits inquiets des répercussions possibles de ce projet de loi sur leur travail, surtout à la lumière des difficultés éprouvées par leurs homologues américains au Cambodge à cause de restrictions américaines semblables. Ils craignent de voir leurs activités limitées de la même façon que leurs homologues américains. Je me demande si vous avez eu l'occasion d'examiner cet aspect particulier du projet de loi et quelle réponse vous pouvez leur donner.

M. Mawhinney: Le projet de loi offre une certaine souplesse d'application, surtout dans les cas de questions humanitaires. Je ne sais pas exactement quelles dispositions s'appliqueraient, mais les paragraphes (3) et (5) de l'article 4 du projet de loi prévoient certaines exclusions et autorisent le ministre à délivrer des permis qui permettent de se soustraire aux dispositions d'un décret ou règlement.

Il s'agissait de tenir compte des situations évidentes de considérations humanitaires telles que le transport d'aliments et de médicaments. Évidemment, on ne saurait généraliser, tout dépend des circonstances et de la portée de chaque situation. Le projet de loi offre suffisamment de souplesse pour permettre des exclusions lors de l'adoption d'un décret ou lorsque par la suite le gouvernement délivre des permis.

M. Robinson: Pouvez-vous nous faire une comparaison avec la loi américaine dans ce domaine?

Le président: Monsieur Robinson, votre temps est écoulé. Pouvons-nous revenir à cette question au prochain tour.

[*Text*]

Mr. Robinson: Yes.

The Chairman: Do you have a supplementary, Mr. Friesen?

Mr. Friesen: Yes. Just on a point of order, Svend, could you enlarge on what the problems were the MCC faced in Cambodia as a result of the U.S. action?

Mr. Robinson: Apparently, their American counterpart had faced some restrictions on operations in Cambodia. I'm not sure of the details of that, Benno, but that's why I was asking if perhaps we could find out what the comparable American legislation is. It may be that it doesn't allow the flexibility this bill does. Hopefully, we can hear from them on that.

The Chairman: Thank you. Mr. Axworthy, we're going on the first round up to ten minutes each, if you would like to begin.

Mr. Axworthy (Winnipeg South Centre): I'm sorry I'm late, Mr. Chairman. I got stuck in another event.

First, let me ask the legal counsel about—it's a broad question, but I think it's an important one—the role of authority between the executive level and Parliament in authorizing Canadian participation in various international activities all the way from proclamations of war down to involvement in sanctions as we did in the Gulf War. What kinds of precedents or lessons have we learned about the balance between rights of Parliament and the rights of cabinet? Or do we have much precedent in this country on that?

Mr. Mawhinney: It's a very broad issue. Of course the foreign policy is historically, and in constitutional terms, a crown prerogative. There are certain matters that by convention are brought to Parliament for review and there are examples of that through the course of our history. Don't press me too hard on my detailed historic knowledge today, but there certainly are situations where Parliament is given the opportunity to review certain decisions.

This legislation has provided for a mandatory review provision, and indeed goes somewhat further than the UN Act in setting a very clear time limit within which the government is required to lay before Parliament orders and regulations. Then it is open to the two houses of Parliament through certain minimum numbers, 50 in the case of the House of Commons and I believe it's 20 in the case of the Senate, to require a review of any particular order or regulation.

Mr. Axworthy: Could I just interrupt? As I read the legislation, is it not that the review is to the view of rejecting or agreeing with the act, not agreeing in principle, but being able to review it in particular?

Mr. Mawhinney: I think there would be two levels, but it would depend on the situation. I would have thought that the opportunity would be both to look at the decision and to look at the specific measure.

In the briefing book, Mr. Axworthy, we do have a section that deals with this. I appreciate that you haven't had an opportunity to see that.

[*Translation*]

M. Robinson: Oui.

Le président: Vous avez une question supplémentaire, monsieur Friesen?

M. Friesen: Oui. J'invoque le Règlement. Svend, pourriez-vous nous donner plus de détails au sujet des problèmes éprouvés par le Comité central mennonite au Cambodge suite aux mesures prises par le gouvernement américain?

M. Robinson: Il semblerait que les mennonites américains se voient imposer certaines limites à leurs activités au Cambodge. Je ne connais pas au juste les détails, Benno, et c'est pourquoi justement je demande si nous pourrions savoir en quoi consiste au juste la loi américaine dans ce domaine. Elle n'est peut-être pas aussi souple que ce projet de loi. J'ose espérer que les fonctionnaires pourront nous donner des précisions à ce sujet.

Le président: Merci. Monsieur Axworthy, nous en sommes au premier tour, 10 minutes chacun, si vous voulez bien commencer.

M. Axworthy (Winnipeg-Sud-Centre): Je m'excuse d'être arrivé en retard, monsieur le président. J'ai été retenu ailleurs.

Tout d'abord, j'aimerais interroger le conseiller juridique—c'est quelque chose de très général mais de très important—au sujet des pouvoirs exercés entre le palier exécutif et celui du Parlement lorsqu'il s'agit d'autoriser la participation du Canada à diverses activités internationales allant d'une déclaration de guerre à l'imposition de sanctions comme nous l'avons fait lors de la guerre du Golfe. Quels sont les précédents ou quelles leçons avons-nous tirées sur l'équilibre entre les droits du Parlement et les droits du Cabinet? En fait, y a-t-il des précédents à cet égard au Canada?

M. Mawhinney: C'est une question très complexe. Évidemment, des points de vue historique et constitutionnel, la politique étrangère est une prérogative de la Couronne. Par convention, et notre histoire le démontre, on soumet certaines questions au Parlement pour examen. Je ne pourrais pas vous donner de détails historiques aujourd'hui, mais il existe des situations où l'on donne au Parlement la possibilité de revoir certaines décisions.

Le projet de loi prévoit un examen obligatoire et va plus loin que la Loi sur les Nations Unies puisqu'on y précise des délais clairs dans lesquels le gouvernement doit déposer devant le Parlement ses décrets et règlements. Ensuite, les deux chambres du Parlement peuvent exiger l'examen d'un décret ou règlement à la demande d'au moins 50 députés à la Chambre des communes et, je pense, 20 sénateurs au Sénat.

M. Axworthy: Puis-je vous interrompre? Si je comprends bien le projet de loi, il ne s'agit pas d'un examen en vue de rejeter ou d'accepter l'application de la loi, il ne s'agit pas d'accepter en principe, mais plutôt de revoir les détails particuliers d'application?

M. Mawhinney: Je crois que cet examen s'effectue à deux niveaux, mais tout dépend des circonstances. À mon avis, il s'agirait d'examiner la décision et d'examiner la mesure précise.

Dans le cahier d'information, monsieur Axworthy, nous avons inclus une documentation à ce sujet. Évidemment, je sais que vous n'avez pas eu l'occasion de l'examiner.

[*Texte*]

Mr. Axworthy: I haven't had a chance to look at that.

Mr. Mawhinney: It does describe there the two levels of review, if you will, that Parliament would be able to make.

Mr. Axworthy, I'm crimson with embarrassment. I'm just told by my colleague that this is a brief we promised to make available to the committee tomorrow. I'm sorry. So don't waste your...

Mr. Axworthy: I'll wait then, because I think it is of interest. It's an issue I'd like to pursue further.

I'd like, if I could, to explore for a moment the triggers for the act, which in this case are decisions by international organizations, and that Bill C-53 takes that as its primary initiative that would trigger our role of economic sanctions. What kinds of safeguards are in there in the case of say a Security Council decision under article 7 which we don't agree with?

• 1605

Mr. Mawhinney: Well, of course we come back to the executive power in our Constitution and the crown prerogative of the government to decide whether or not to pursue a particular course of action. The legislation is not mandatory. The legislation is enabling legislation, and the government may or may not choose to act in particular circumstances, although with respect to the United Nations, once there is a mandatory resolution in the Security Council pursuant to article 41 of the charter, then Canada, as a member of the United Nations, is required to carry that out.

I think, Mr. Axworthy, you are referring to situations where it falls short of a mandatory resolution. Well, always in those situations—

Mr. Axworthy: Like article 43, for example—

Mr. Mawhinney: Always, in those situations, the government would have the ultimate discretion to decide what course of action it wished to pursue, and the legislation is not intended to prejudge in any way the exercise of that prerogative. The thresholds are two: one is international organizations or associations of states—implementation of decisions of such bodies—and a grave international crisis.

Mr. Axworthy: Can I ask on the second threshold... The interpretation of that grave international crisis is exclusively, again, an executive judgment. It could be anything from an outbreak of violence to a major ecological disaster, presumably. Let's say somebody was pumping oil into the ocean and we wanted to stop them. But that interpretation is not spelled out in the act in any way, is it?

Mr. Mawhinney: No, it is not, and I think it would be very difficult to set out a set of criteria, which would virtually have to be as inexhaustible as the types of situations that might arise. It is very clear that the policy aspects of this are not addressed in the act. What the act attempts to do is to set out two broad thresholds. But I would be foolhardy as an individual and even more as an official to speculate on what the particular situation might be that would trigger this

[*Traduction*]

M. Axworthy: Je n'ai pas eu la chance de le lire.

M. Mawhinney: On y décrit les deux types d'examen, si l'on peut dire, que le Parlement pourrait effectuer.

Monsieur Axworthy, je rougis d'embarras. Mon collègue vient de me dire qu'il s'agit d'un document que nous avons promis de remettre au comité demain. Je m'excuse. Ne perdez donc pas votre...

M. Axworthy: Je vais donc attendre, car la chose m'intéresse. J'aimerais examiner ces questions plus avant.

J'aimerais, si vous le permettez, examiner pendant un instant les mécanismes qui provoquent l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire les décisions prises par les organisations internationales qui déclenchent, aux termes du projet de loi C-53, la mise en place de sanctions économiques. Y a-t-il des sauvegardes dans le projet de loi qui nous permettent de nous soustraire à une décision du Conseil de sécurité prise en vertu de l'article 7 et avec laquelle nous sommes en désaccord?

M. Mawhinney: Nous pouvons évidemment toujours nous en remettre au pouvoir exécutif prévu dans notre Constitution et à la prérogative du gouvernement de décider des mesures qu'il souhaite prendre. Ce projet de loi n'a rien d'exécutoire. Il s'agit d'une loi habilitante et le gouvernement peut décider ou non d'intervenir dans certaines circonstances, bien que dans le cas des Nations Unies, lorsque le Conseil de sécurité aux termes de l'article 41 de sa Charte adopte une résolution exécutoire, le Canada, comme membre des Nations Unies, se verrait dans l'obligation de l'exécuter.

Je pense, monsieur Axworthy, que vous voulez parler des situations où il ne s'agit pas d'une résolution exécutoire. Eh bien dans ces circonstances...

M. Axworthy: Comme dans le cas de l'article 43...

M. Mawhinney: Dans ces circonstances, le gouvernement a l'entière discrétion de décider quelle mesure il souhaite prendre et le projet de loi ne vise pas à préjuger d'une manière quelconque de la façon dont cette prérogative s'exercera. Il y a deux critères: d'abord, les organisations internationales ou les associations d'État—la mise en oeuvre des décisions de ces organismes—et une grave crise internationale.

M. Axworthy: Puis-je vous demander au sujet du deuxième critère... Ici encore, il revient exclusivement à l'exécutif de se prononcer sur la gravité d'une crise internationale. Il pourrait s'agir d'une poussée de violence ou d'un désastre écologique d'envergure. Disons que quelqu'un déverse du pétrole dans l'océan et que nous voulons l'empêcher. Une telle interprétation ne figure pas expressément dans la loi, n'est-ce pas?

M. Mawhinney: Non, je pense qu'il serait très difficile d'établir de tels critères dont la liste serait exhaustive et se prêterait à toutes les circonstances. Très clairement, le projet de loi ne porte pas sur de telles questions de principe. On tente simplement de définir deux critères généraux. Ce serait imprudent de ma part comme particulier et encore plus comme fonctionnaire de me lancer dans des spéculations sur la nature des situations particulières qui répondent à ces

[*Text*]

threshold. The threshold is designed to describe in a broad way the two areas where the government would feel compelled to act, but in particular situations—

Mr. Axworthy: When one looks at making amendments, there is always the question that you do not want to work contrary to the act. But if Parliament wanted to assert its responsibility to set criteria, it would not be interpreted as being contrary to the intent of this act, would it?

Mr. Mawhinney: Well, I am not sure I understand the question. What the act attempts to set down are the two broad thresholds.

Mr. Axworthy: But what if we want to give more definition to those thresholds?

Mr. Mawhinney: Well, that's up to Members of Parliament. I do not think I can comment on that.

Mr. Axworthy: I am asking for the interpretation as to whether that would be a legitimate exercise of parliamentary responsibility as opposed to. . .

Mr. Mawhinney: I think I would have to leave that to you to judge, Mr. Axworthy, as an experienced parliamentarian.

Mr. Axworthy: There is one other set of questions I really want to ask the legal counsel, because I think it is an important issue we are faced with right now, where we are still in a position of exercising a substantial program of economic sanctions against Iraq and yet nobody in this Parliament has ever been told exactly how they are working, what effect they are having—the implementation of it.

Is there anything in this legislation at this point that requires the minister or the government to be tabling or offering or providing an update on the impact of the sanctions program and the consequences and results of that sanctions program?

• 1610

Mr. Splinter: There is nothing in the bill presently before this committee that requires such a report.

Mr. Axworthy: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Mr. Wilbee, did you have a question?

Mr. Wilbee (Delta): Does this ever apply to friendly nations? I was reviewing your triggering mechanisms here, and this seems to be something that is triggered by an external body or a group that we are members of. I guess what was going through my mind is the American submarines in Dixon Entrance, and this type of thing. Is there any application whatsoever?

Mr. Mawhinney: I think we have always applied a broad criterion. When we apply sanctions, and this has been consistently the practice of Canadian governments, we do so based on a broad international consensus to do so, and within a multilateral context. I would find it difficult to imagine a situation where we would be doing this against a "friendly power".

[*Translation*]

critères. En effet, les critères ont été conçus de façon à décrire de façon très générale les deux circonstances dans lesquelles le gouvernement se sentirait obligé d'intervenir, mais dans quelles situations particulières. . .

M. Axworthy: En ce qui concerne les amendements, on veut toujours éviter d'aller à l'encontre de l'esprit du projet de loi. Toutefois si le Parlement voulait se réserver la responsabilité de déterminer les critères, est-ce que cela irait à l'encontre de l'esprit de ce projet de loi?

M. Mawhinney: Je ne suis pas certain d'avoir compris votre question. On tente dans la loi de déterminer les deux critères d'ordre général.

M. Axworthy: Si nous voulions les définir d'une façon plus précise?

M. Mawhinney: Cela relève des députés. Je ne pense pas pouvoir faire de commentaire à ce sujet.

M. Axworthy: Je vous demandais votre interprétation, s'agirait-il de l'exercice légitime de la responsabilité parlementaire plutôt que. . .

M. Mawhinney: Je pense devoir vous en laisser le juge, monsieur Axworthy, puisque vous êtes un parlementaire expérimenté.

M. Axworthy: J'ai d'autres questions que je souhaite vraiment poser au conseiller juridique, sur une question que j'estime très importante à l'heure actuelle puisque nous continuons à imposer des sanctions économiques à l'Irak et pourtant, personne au Parlement ne sait quels ont été les résultats de ces mesures jusqu'à présent, quelle a été leur incidence—les modalités de mise en oeuvre.

Ce projet de loi prévoit-il que le ministre ou le gouvernement doive déposer ou fournir un compte rendu de l'incidence d'un programme de sanctions ainsi que des conséquences et résultats de ce programme?

M. Splinter: Le projet de loi actuellement à l'étude devant le comité ne renferme aucune disposition exigeant que l'on fasse un tel rapport.

M. Axworthy: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci. Monsieur Wilbee, avez-vous une question à poser?

M. Wilbee (Delta): Cette mesure pourrait-elle s'appliquer à des pays amis? En examinant les mécanismes d'application, je constate que l'initiative semble devoir être prise par un organisme externe ou un groupe d'États dont nous sommes membres. En lisant cela, j'ai songé à la présence des sous-marins américains dans l'Entrée Dixon et à d'autres cas de ce genre. Serait-il possible d'appliquer cette mesure en l'occurence?

M. Mawhinney: Nous avons toujours appliqué des critères généraux. Quand nous appliquons des sanctions, nous le faisons en nous appuyant sur un large consensus international et dans un cadre multilatéral. Tous les gouvernements canadiens se sont conformés à cette pratique. J'ai du mal à imaginer une situation dans laquelle nous appliquerions de telles sanctions contre «un pays ami»?

[*Texte*]

The situation set out here in the two thresholds makes it very clear that we are dealing with rare occasions; the grave breach of international peace and security that Mr. Axworthy was questioning me about, or the implementation of a decision by an international organization of which Canada is a member.

So these things are not done frequently and they are not done lightly. They are done within the context of a very broad international consensus, dealing with very serious situations.

Mr. Wilbee: I guess this is the basic point that I was coming to, that these are not to be entered into lightly. The triggering mechanisms must be severe and far-reaching before these would ever be considered. They would not be a frivolous utilization of these sanctions.

Mr. Mawhinney: I think that's correct. As the minister said in the House, this is not designed to apply sanctions on more occasions or less frequently; it is designed to deal with gaps in the authority that we have to apply a broad range or to select from a broad range of measures when we do not have available the cover of mandatory sanctions from the United Nations.

Mr. Van De Walle (St. Albert): Was the legislation we had in place before so inadequate that we now have to move on this? What has changed?

Mr. Mawhinney: I think there was a concern that we did not have sufficient authority under existing legislative measures to apply the broad range of measures that may be necessary—for example, in the field of financial transactions, addressing the questions of assets that Mr. Robinson was asking about in connection with Haiti. There was a concern that we should fill those gaps and have the enabling authority available to apply those measures where they are deemed to be necessary. The United Nations Act does provide for that, but it applies in only a very specific situation where there are mandatory sanctions. Without that there are gaps in what we are able to do in connection with trade and services, in connection with financial transactions, in respect to regulations on imports, with respect to the possible interruption of air and sea links to a country which is the subject of sanctions.

• 1615

So there are a number of areas where there are fairly significant restrictions on what the government can do in particular situations. So it was considered, particularly in light of the situation in Haiti, but with other examples over the last 20 years and more, that there was a need to have legislation that would provide for that full range of powers.

Mr. Axworthy: It is a complex question, and I really need your help on it. Clause 4.(1)—"international organization or association of states, of which Canada is a member, that calls on its members to take economic measures"—is a pretty loose definition. You just pointed out that we have OAS obligations, UN obligations. But we are also a member of a number of other multilateral organizations. To what extent do these organizations, in their

[*Traduction*]

Il est tout à fait évident que les situations permettant d'invoquer cette mesure seraient rares, en raison des deux motifs qui sont énoncés dans le texte, à savoir une rupture sérieuse de la paix internationale, ce sur quoi M. Axworthy m'interrogeait, ou encore la mise en oeuvre d'une décision prise par une organisation internationale dont le Canada est membre.

Ces choses-là ne se font pas fréquemment ni à la légère. On le fait dans le contexte d'un très large consensus international et dans des situations très graves.

M. Wilbee: C'est justement à cela que je voulais en venir, que de telles mesures ne doivent pas être prises à la légère. Les mécanismes permettant de déclencher une telle action doivent être rigoureux et la situation doit être très grave pour qu'on puisse seulement envisager de prendre de telles mesures. Les sanctions prévues ne seraient donc pas prises à tort et à travers.

M. Mawhinney: Cette observation me semble juste. Comme le ministre l'a dit à la Chambre, cette mesure ne vise pas à décréter des sanctions plus ou moins fréquemment; elle vise uniquement à combler une lacune dans les pouvoirs dont nous disposons pour appliquer une vaste gamme de mesures ou pour choisir parmi une vaste gamme possible de mesures lorsque nous ne pouvons pas nous abriter derrière des sanctions obligatoires décrétées par les Nations Unies.

M. Van De Walle (St-Albert): La législation actuellement en vigueur est-elle si mauvaise que nous soyons maintenant obligés d'agir? Qui a-t-il de changer?

M. Mawhinney: On craignait que la loi actuellement en vigueur ne nous accorde pas tous les pouvoirs voulus pour appliquer une vaste gamme de mesures qui pourraient s'avérer nécessaires, par exemple dans le domaine des transactions financières, pour répondre aux problèmes des actifs que M. Robinson évoquait au sujet d'Haïti. On a jugé nécessaire de combler ces lacunes et de nous doter d'une loi habilitante qui nous permettra d'appliquer de telles mesures au besoin. La Loi sur les Nations Unies le permet, mais elle s'applique uniquement dans des situations très précises, lorsque des sanctions obligatoires ont été décrétées. Autrement, il y a des lacunes dans ce que nous sommes habilités à faire dans les domaines du commerce et des services, des transactions financières et de la réglementation des importations, ou encore devant la possibilité d'interrompre les liaisons aériennes et maritimes avec un pays qui fait l'objet de sanctions.

Dans un certain nombre de domaines, il y a des limites assez contraignantes quant à ce que le gouvernement peut faire dans des situations précises. À la lumière de ce qui se passe en Haïti, mais aussi en tenant compte d'autres cas qui ont surgi depuis 20 ans ou plus, on a donc conclu qu'il fallait légiférer en vue de doter le gouvernement de tout un éventail de pouvoirs.

M. Axworthy: C'est une question complexe et j'ai vraiment besoin de vos conseils. Au paragraphe 4.(1), on dit «une organisation internationale ou une association d'États, dont le Canada est membre, appelant à la prise de mesures économiques». C'est une définition assez vague. Vous venez de signaler que nous avons des obligations comme membre de l'OEA et de l'ONU. Mais nous sommes également membre d'un certain nombre d'autres organisations multilatérales.

[*Text*]

own laws or obligations, set out mandatory or required steps by their member states? Does this not kind of put us into a position where our freedom of choice is being somewhat limited at this stage?

I guess what I am trying to get at, Mr. Mawhinney, is that we are saying that the more we get into a world of international multilateral organizations there are all kinds of by-laws in those organizations that could be triggering us into a whole series of economic sanctions. We could end up putting sanctions on almost everybody, at some point or other, depending on how many clubs we want to belong to.

Mr. Mawhinney: I can think of only one club, and it is the mother of all clubs, where we have very clear mandatory sanctions under the United Nations. The concern here, Mr. Axworthy, was to ensure that where an international organization to which we belong has taken certain decisions which call for collective action—do not impose collective action, but call for collective action—we should be able to act pursuant to that collective decision. But it is, again, enabling legislation. This in no way requires Canada, if it decides otherwise, to carry through on any particular decision taken by an international organization. But what it does do is give us that option and that ability to take action if we so decide that it is in Canada's best interest.

What we didn't want to have was a situation where an international organization had taken a decision and we wanted to share in the implementation of that decision but we were unable to do that because this kind of threshold wasn't available.

Mr. Axworthy: The only other kind of question—there are many, but this is one that came to mind—is sanctions also require enforcement. Again we are caught in a situation like during the Gulf War where we approved the sanctions program but then we had to commission actual military or naval forces to help implement that sanction. There is nothing in the bill that incorporates our authorities or powers or rights of enforcement actions under a sanction program. So that would mean you would have to work under two different statutes again. This one in deciding on sanctions, and then going to the National Defence Act to decide how you are going to implement or enforce those sanctions.

Mr. Mawhinney: I think we are getting into a policy area here. I think it would be a matter for the government of the day to decide in what respect it would take action in the areas you have described. This legislation does not deal specifically with that.

[*Translation*]

Dans quelle mesure ces organisations prévoient-elles dans leurs propres chartes des mesures obligatoires pour les pays qui en sont membres? Cela n'a-t-il pas pour résultat de limiter en quelque sorte notre liberté de choix?

Voici où je veux en venir, monsieur Mawhinney. Plus nous nous trouvons imbriqués dans un grand nombre d'organisations multilatérales internationales, plus nous sommes assujettis à une foule de règlements internes de ces organisations qui pourraient nous obliger à prendre toute une série de sanctions économiques. Au bout du compte, nous pourrions un jour ou l'autre décréter des sanctions contre presque tous les autres pays du monde, selon le nombre de clubs dont nous décidons de devenir membres.

M. Mawhinney: Je ne vois qu'un seul club qui puisse décréter des sanctions obligatoires, et il s'agit du club suprême, c'est-à-dire les Nations Unies. Notre but, monsieur Axworthy, était simplement de faire en sorte que si une organisation internationale dont le Canada est membre prenait certaines décisions appelant à la prise de mesures collectives—je dis bien appelant à la prise de mesures collectives et non pas imposant de telles mesures—nous soyons capables d'agir en conformité avec cette décision collective. Mais encore une fois, il s'agit d'une loi habilitante. Ce texte de loi n'oblige nullement le Canada à mettre en oeuvre une quelconque décision prise par une organisation internationale, si le Canada en décidait autrement. Mais la loi nous donne la possibilité de le faire en nous fournissant les outils voulus pour agir si nous décidons qu'il est dans l'intérêt supérieur du Canada d'agir.

Ce que nous voulions éviter, c'était de nous retrouver dans la situation suivante: une organisation internationale a pris une décision, nous voulons participer à la mise en oeuvre de cette décision, mais nous sommes incapables de le faire faute de posséder les outils voulus.

M. Axworthy: Il y aurait une foule de questions à poser, mais il n'y en a qu'une seule autre qui me vient à l'esprit pour l'instant. Il ne suffit pas de décréter des sanctions, il faut également les appliquer. Encore une fois, nous nous retrouvons dans une situation comme celle de la guerre du Golfe. Nous avions alors approuvé un programme de sanctions, mais il nous a fallu ensuite engager des troupes militaires et des bâtiments de la marine pour contribuer à l'application de ces sanctions. Rien dans le projet de loi à l'étude ne confère aux autorités canadiennes le pouvoir de mettre en oeuvre un programme de sanctions. Ainsi, il faudrait toujours recourir à deux textes de loi différents. Celui-ci, pour décréter les sanctions, et ensuite la Loi sur la défense nationale pour décider de la façon dont on va mettre en oeuvre ou appliquer ces sanctions.

M. Mawhinney: Je pense que c'est une question qui est du domaine politique. Il me semble qu'il incomberait au gouvernement en place de décider des mesures à prendre dans les domaines que vous avez décrits. On n'aborde pas cette question dans le projet de loi à l'étude.

[*Texte*]

• 1620

Mr. Axworthy: With any enforcement requirements other than the confiscation of property?

Mr. Mawhinney: There are very important enforcement requirements within our jurisdiction.

Mr. Axworthy: In our jurisdiction?

Mr. Mawhinney: Yes.

Mr. Friesen: Supposing there's a lending organization, like a pension fund or a bank or an organization like that, which invests a large amount of capital in country X, country X is asked to put up some kind of security in Canada for it and then is the subject of sanctions. What happens to those frozen assets in Canada while they are being held really as bond and surety presumably under forfeiture if the country doesn't come through? Whose are they and how is that handled?

Mr. Splinter: Mr. Chairman, the answer to that is perhaps in two different provisions in the act. The first provisions would be those that allow for exclusions from restrictions or prohibitions: subclause 4.(3) or clause 4.(4), which would allow the government, as a matter of policy, to decide on exemptions for particular interests. Beyond that, clause 5 deals with the disposal of property that has been seized, foreign-held property, and subclause 5.(3) attempts to make clear that there's no intent to affect the interests of other parties. So wherein the instance was suggested, the property of the foreign state to be seized, the interest of the Canadian pension fund or financial institution in that property would not be affected by the seizure.

Mr. Friesen: Has the department discussed with companies such as financial institutions, or any other company for that matter, the implications of regulations that would have to be put in place if sanctions were imposed—how it would affect them? Has it done that? Does it intend to in the event that sanctions were imposed? Would it at that time discuss with affected companies the attributes of those regulations?

Mr. Splinter: Mr. Chairman, as to whether the department has been in touch with interested organizations in Canada, the Canadian Bankers Association I understand has indicated an interest in this legislation and may perhaps appear before the committee. We have discussed the legislation in response to inquiries from the Canadian Bankers Association. As for measures taken under the act, again I believe, as Mr. Mawhinney has suggested, that would depend on the circumstances; judgments would have to be made in light of the actual circumstances.

[*Traduction*]

M. Axworthy: À l'égard de toutes mesures d'application autres que la confiscation de biens?

M. Mawhinney: La législation actuelle nous confère de très importants pouvoirs nous permettant de prendre des mesures d'application.

M. Axworthy: La législation actuelle?

M. Mawhinney: Oui.

M. Friesen: Supposons qu'une organisation traiteuse, disons une caisse de retraite ou une banque ou une quelconque institution financière, investit une somme importante dans un pays donné. Supposons qu'on demande à ce pays de placer au Canada une garantie quelconque en gage de ce prêt et que des sanctions sont ensuite décrétées contre le pays en question. Qu'arrive-t-il des actifs qui sont ainsi bloqués au Canada à titre de caution et qui seront présumément saisis si le pays ne respecte pas ses obligations financières? À qui appartiennent ces actifs et que se passe-t-il dans ce cas?

M. Splinter: Monsieur le président, on trouvera la réponse à cette question dans deux dispositions différentes de la loi. Il y a d'abord les dispositions permettant d'exempter certaines personnes ou activités des restrictions ou interdictions. Il s'agit des paragraphes 4.(3) et 4.(4), qui permettent au gouvernement de décréter des exclusions pour des cas particuliers. Par ailleurs, on décrit à l'article 5 le régime applicable aux biens appartenant à l'étranger qui ont été saisis, et au paragraphe 5.(3), le législateur tente de préciser sans ambiguïté qu'il n'a nullement l'intention de toucher aux intérêts d'autres parties. Donc, dans l'exemple qu'on a donné, c'est-à-dire la saisie de biens appartenant à un État étranger, l'intérêt que la caisse de retraite ou l'institution financière canadienne pourrait avoir dans ce bien ne serait nullement touché par la saisie.

M. Friesen: Les hauts fonctionnaires ont-ils discuté avec les représentants d'entreprises telles les institutions financières ou même toutes autres entreprises des incidences que pourraient avoir les règlements qu'il faudrait prendre si des sanctions étaient décrétées, je veux dire l'incidence que ces règlements auraient sur ces entreprises? L'a-t-on fait? A-t-on l'intention de le faire, au cas où des sanctions seraient imposées? Discuterait-on à ce moment-là avec les entreprises intéressées de la portée des règlements?

M. Splinter: Monsieur le président, on demande si les responsables du ministère ont communiqué avec des organisations intéressées au Canada. Je crois savoir que l'Association des banquiers canadiens a manifesté son intérêt à cet égard et pourrait comparaître devant le comité. Nous avons discuté du projet de loi suite aux demandes de renseignements formulées par l'Association des banquiers canadiens. Quant aux mesures prises aux termes de la loi, je répète que, sauf erreur et comme M. Mawhinney l'a signalé, cela dépendrait des circonstances; il faudrait porter un jugement à la lumière des circonstances précises.

[*Text*]

Mr. Friesen: I guess my last question is a little bit nebulous, but I've just come off the constitutional committee, and we faced a lot of questions and a number of proposals regarding the reform of our way of doing things in the parliamentary system, some of which, if you follow the implications, would tend to Americanize the parliamentary system.

I can think of, for example, the expansion of the concept of free votes. I frequently ask people if you could tell the difference between a Republican in the United States or a Democrat, which is the end result of free votes. It's kind of wild, and we face that on a number of fronts in the parliamentary system, particularly in the area Lloyd was asking about—legitimate questions where the public is seeking more and more not only information but involvement in the decision-making process. Yet the form of responsible government, which delegates authority, as you have pointed out, through the Crown... What is the meeting point of these two concepts in the parliamentary system, where the Crown is accountable and yet there is a growing public sense of wanting to be part of the debate in that?

• 1625

Mr. Mawhinney: I am getting very philosophical questions today. I would hope that this committee could play a valuable role in that respect. Mr. Robinson has already indicated that there will be others appearing before this committee. Of course, we would be happy to return, if that is the wish of the committee, to respond to any questions that arise out of that subsequent testimony.

The legislation does make it very clear that there is a mandatory review requirement by Parliament, and there are very clear time limits, as I have indicated to Mr. Axworthy, which are set down, which gives Parliament the opportunity to review decisions that have been taken, both the decisions themselves and the specific measures. I think that is a very important provision and imposes a very clear responsibility and obligation on the government to make itself accountable to Parliament.

I think there is a meeting point there. Obviously, in taking any decision with respect to sanctions, any government would have to be very mindful of the effect, the cost to Canadians. We would have to ensure that in applying those measures we had, as I mentioned earlier, a broad coalition of support internationally, that we were sharing the burden and, perhaps most important, that we were not, through our own measures, putting at a disadvantage either Canadian business or Canadian workers in relation to our competitors.

There is a whole range of considerations that the government would have to take into account before it took the step of introducing sanctions, and there would be this clear provision for mandatory review. In addition, the legislation leaves open the possibility of compensation, where, despite everything, there is a judgment that some Canadians, particularly with vested interest, have suffered an undue law. So there is a clear requirement for the government to address that issue. It isn't an obligation to provide compensation, but there is a clear requirement to address that issue.

[*Translation*]

M. Friesen: Ma dernière question est sans doute un peu nébuleuse, mais je sors tout juste du comité constitutionnel et nous sommes justement bombardés de questions et de propositions concernant la réforme de notre système parlementaire. Certaines de ces propositions auraient pour résultat d'américaniser notre système parlementaire.

Je songe notamment au recours plus fréquent au vote libre. Je demande souvent aux gens s'ils peuvent reconnaître les républicains et les démocrates aux États-Unis. Voilà à quoi aboutit le vote libre. C'est assez étourdissant; notre système parlementaire est assailli sur tous les fronts, surtout dans le domaine dont Lloyd parlait, c'est-à-dire que la population nous pose de plus en plus de quetions légitimes. Non seulement les gens veulent être mieux informés, mais encore ils veulent participer à la prise de décisions. Pourtant, nous avons une forme de gouvernement responsable dans le cadre duquel on délègue le pouvoir, comme vous l'avez signalé, par l'intermédiaire de la Couronne. Où se fait la jonction entre ces deux concepts dans le cadre du système parlementaire, c'est-à-dire que la Couronne est responsable, tandis qu'il y a dans la population un désir croissant de participer au débat?

M. Mawhinney: On me pose des questions très philosophiques aujourd'hui. J'espère que le comité pourra jouer un rôle très utile à cet égard. M. Robinson a déjà dit que le comité entendra d'autres témoins. Bien sûr, nous sommes plus que disposés à revenir si le comité le souhaite pour répondre à toute question qui pourrait surgir à la suite de ces témoignages ultérieurs.

Il est précisé très clairement dans le projet de loi que le Parlement devra obligatoirement examiner toute action prise en vertu de cette loi. De plus, comme je l'ai dit à M. Axworthy, des échéances très précises sont fixées. Tout cela afin de donner au Parlement l'occasion de passer en revue les décisions qui ont été prises et les mesures qui en découlent. Il me semble que c'est une disposition très importante qui impose très clairement au gouvernement la responsabilité et l'obligation de rendre compte de ses actes au Parlement.

Je pense qu'il y a là un point de jonction. Évidemment, avant de prendre la moindre décision relative à des sanctions, tout gouvernement devrait soigneusement tenir compte des incidences et du coût de cette action pour les Canadiens. Je le répète, avant de mettre de telles mesures en application, il faudrait s'assurer qu'on jouit d'un vaste appui international, que nous assumons notre juste part du fardeau et surtout que nous ne risquons pas de défavoriser des entreprises canadiennes ou des travailleurs canadiens par rapport à leurs concurrents.

Ainsi, le gouvernement devrait tenir compte de tout un éventail de considérations avant de décréter des sanctions, le tout étant assorti d'un l'examen obligatoire. En outre, le projet de loi ouvre la porte à un éventuel dédommagement pour le cas où, en dépit de toutes les précautions prises, on estimerait que certains Canadiens ont été injustement lésés, surtout ceux dont les intérêts ont été directement touchés. Le gouvernement est clairement tenu de remédier à ce problème. Il n'est pas dans l'obligation d'offrir une indemnisation, mais il est clairement obligé de se pencher sur le problème.

[*Texte*]

In a number of ways the legislation, also through its flexibility in application, is an instrument that can respond to these particular requirements in Canada.

The Chairman: Thank you, gentlemen. I don't think there are any more questions, but we may, as we said, need to call you back at a further point in time. I thank you for your remarks this afternoon.

Colleagues, I would like to discuss for a few minutes the witnesses that were agreed to at the founding meeting. At that time we had two groups that wanted to meet with us, the Canadian Bankers Association and the Canadian Export Association. Our clerk has gone ahead and booked those two—you will get a notice of this—for Tuesday, March 24, at the regular 3.30 p.m. meeting.

I believe each of you has a draft from Mr. Robinson regarding further suggested witnesses. Our clerk has been in touch with the Mennonite Central Committee and the Canadian Council on Refugees. Depending on your decision today, the Mennonite group would be available to appear on March 19 and the Canadian Council on Refugees could appear on March 17.

• 1630

We have not heard from the Canadian Arab... I don't want to become too far advanced on this aspect. Our committee has not had the chance to discuss the associations we are talking about today, including the three in the latter half of the sheet—i.e., the United Nations Association, Prairie Pools, and the Canadian Council for International Co-operation. I believe you were in touch with them, Mr. Robinson, but they have not been in touch with you.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, if I may just speak to this point, I understand that the Canadian Council for International Co-operation, which is the umbrella group, has indicated the Mennonite Central Committee is likely to be playing a lead role for the CCIC on this matter, given the MCC's experience.

I would suggest that if we hear from the Mennonite Central Committee we may want to combine the Canadian Council for International Co-operation and the Mennonite Central Committee if they have someone they wanted to send in addition. The CCIC could do that. Certainly I think this appraoch would accomplish that objective.

As I understand it, the United Nations Association has not yet requested an appearance. They may also want to send an individual to that particular hearing, but I suspect their concerns would probably be similar.

The representatives of Prairie Pools have said they have a number of concerns about the legislation and want to address specifically the issue of compensation, but I gather they have not yet contacted the clerk, so I am not sure what their final decision was.

The Chairman: Mr. Axworthy said he has approximately four possible witnesses. I should have that list by tomorrow, and we will deal with it when we receive it.

[*Traduction*]

À bien des égards, notamment grâce à sa souplesse d'application, la loi proposée est un instrument qui permettrait de répondre à ces diverses exigences au Canada.

Le président: Merci, messieurs. Je pense qu'il n'y a pas d'autres questions, mais il est possible que nous vous demandions de revenir un autre jour. Je vous remercie pour les précisions que vous nous avez données cet après-midi.

Chers collègues, je voudrais consacrer quelques instants à la liste des témoins sur laquelle nous nous sommes entendus à la réunion d'organisation. À ce moment-là, deux groupes voulaient nous rencontrer, l'Association des banquiers canadiens et l'Association des exportateurs canadiens. Notre greffier a donc prévu une réunion avec ces deux groupes le mardi 24 mars, à l'heure habituelle, soit 15h30. Vous en serez d'ailleur avisés.

Je crois que vous avez tous la liste des témoins proposés par M. Robinson. Notre greffier a communiqué avec le Comité central mennonite et le Conseil canadien pour les réfugiés. Si l'on décide d'entendre ces deux groupes, les mennonites pourraient venir le 19 mars et le Conseil canadien pour les réfugiés le 17 mars.

Nous n'avons pas entendu parler du groupe des Canadiens d'origine arabe. Je ne veux pas trop m'avancer. Les membres du comité n'ont pas eu l'occasion de discuter des groupes dont nous parlons aujourd'hui, y compris les trois au bas de la page, c'est-à-dire l'Association canadienne pour les Nations Unies, les Syndicats du blé des Prairies et le Conseil canadien pour la coopération internationale. Je crois que vous avez communiqué avec eux, monsieur Robinson, mais vous attendez toujours la réponse.

M. Robinson: Monsieur le président, sauf erreur, le Conseil canadien pour la coopération internationale, qui est le comité de coordination, a fait savoir que le Comité central mennonite agira probablement à titre de principal porte-parole du CCCI à cet égard, étant donné son expérience en la matière.

Si nous décidons d'entendre le Comité central mennonite, nous pourrions combiner leur comparution avec celle du Conseil canadien pour la coopération internationale et de tout autre groupe que le conseil voudrait faire témoigner. Je crois que cette façon de faire nous permettrait d'atteindre nos objectifs.

Si j'ai bien compris, l'Association pour les Nations Unies n'a pas encore demandé à comparaître. Elle voudrait peut-être également envoyer une personne pour témoigner à la même réunion, mais je soupçonne que ses préoccupations sont probablement semblables.

Les représentants des Syndicats du blé des Prairies ont dit avoir un certain nombre de réserves au sujet du projet de loi; ils veulent notamment aborder spécifiquement la question de l'indemnisation, mais je crois qu'ils n'ont pas encore communiqué avec le greffier et j'ignore ce qu'ils ont décidé en fin de compte.

Le président: M. Axworthy a dit qu'il avait quatre témoins possibles. Je devrais recevoir cette liste demain et nous l'étudierons quand nous l'aurons sous la main.

[*Text*]

Are there any comments on these other proposals?

Mr. Friesen: I have only one observation or concern, which is that this is a highly technical bill and we are not talking about policy as much because I think we have all agreed on the thrust of the bill and the policy concepts contained in it. I would imagine that these groups agree with them too, but that they are concerned about the effect the bill would have on their clients.

I would just want to be sure that the groups that come are going to be speaking specifically to the technical sides of the bill, not getting into the other areas. In light of that concern, I wonder if we cannot confirm what has been suggested, in that the CCIC dovetail their presentation with the MCC and make it one statement. I suspect one would speak for the other and that approach would help the work of the committee.

The Chairman: Is that something we should have the clerk look at?

Mr. Robinson: That is certainly agreeable, Mr. Chairman. I know they do have specific concerns about some elements of the legislation. The Canadian Council on Refugees is looking at a different aspect of the legislation from that of the Mennonite Central Committee, but I think the CCIC and the Mennonite Central Committee could certainly appear together, and possibly even the United Nations Association, because I don't think it has yet made any final decision.

The Chairman: Shall we also pursue that suggestion with the clerk, including the United Nations Association?

Mr. Robinson: Yes. If they have quite different areas of concern then I think it will be another question, but we can come down to that.

Mr. Friesen: Could the Canadian Council on Refugees, working through the United Nations refugee people, incorporate the UN association? If we could hear those organizations together. . .

Mr. Robinson: That approach is a possibility. Perhaps the clerk could check with the associations and see if they would be willing to do so.

The Chairman: We have asked the clerk to do a bit of merging, if possible. If those mergers are not possible we will presumably then go ahead with individual representations.

An hon. member: Yes.

The Chairman: Mr. Axworthy's witnesses, of which we will have a list tomorrow, might indeed overlap with something we have here. So if you would give the chair and the clerk a little latitude we could try to move ahead on that item.

An hon. member: Agreed.

[*Translation*]

Y a-t-il des observations?

M. Friesen: Je n'ai qu'une seule observation à faire, et c'est qu'il s'agit en l'occurence d'un projet de loi très technique. Nous ne discutons pas tellement d'orientation comme telle étant donné que nous sommes tous d'accord sur l'objet du projet de loi et sur les principes qui le sous-tendent. Je suppose que les groupes en question sont d'accord également mais qu'ils s'inquiètent des répercussions possibles du projet de loi sur leur clientèle respective.

Je voudrais seulement m'assurer que les groupes qui viendront traiteront précisément des aspects techniques du projet de loi et non pas de généralités. Compte tenu de cette réserve, je me demande si nous ne pourrions pas confirmer ce qui a été proposé, c'est-à-dire d'entendre ensemble les représentants du CCCI et du CCM. Je soupçonne qu'ils parleraient d'une même voix et que cela faciliterait le travail du comité.

Le président: Devrait-on en donner le mandat au greffier?

M. Robinson: Nous sommes assurément d'accord, monsieur le président. Je sais que ces gens-là ont des réserves au sujet de certains éléments précis du projet de loi. Le Conseil canadien pour les réfugiés et le Comité central mennonite voient le projet de loi sous un angle différent, mais je crois que le CCCI et le Comité central mennonite pourraient certainement comparaître ensemble, et peut-être même aussi l'Association pour les Nations Unies qui, à ma connaissance, n'a pas encore arrêté sa décision.

Le président: Devrait-on également confier cette tâche au greffier, y compris la convocation de l'Association pour les Nations Unies?

M. Robinson: Oui. Si ces gens-là ont des préoccupations entièrement différentes, ce sera une autre histoire, mais nous pourrons en rediscuter.

M. Friesen: Le Conseil canadien pour les réfugiés travaille en collaboration avec les autorités des Nations Unies qui s'occupent des réfugiés. En conséquence, le conseil pourrait-il comparaître en même temps que l'Association pour les Nations Unies?

M. Robinson: C'est une possibilité. Le greffier pourrait peut-être demander aux représentants des associations s'ils seraient d'accord.

Le président: Nous avons donc demandé au greffier de consolider les comparutions, si possible. Si ça ne l'est pas, je suppose que nous les convoquerons chacun de leur côté.

Une voix: Oui.

Le président: Les témoins de M. Axworthy, dont nous aurons la liste demain, pourraient peut-être faire double emploi avec ce que nous avons sous les yeux. Donc, si l'on pouvait donner à la présidence et au greffier une certaine latitude, nous pourrions essayer de faire avancer ce dossier.

Une voix: D'accord.

[*Texte*]

The Chairman: In all likelihood, we will be meeting next week on March 17 and 19.

Mr. Robinson: Would that meeting be in the afternoon, Mr. Chairman?

• 1635

The Chairman: Thursday would likely be at 11.30 a.m.

The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Le président: Nous nous réunirons fort probablement la semaine prochaine, les 17 et 19 mars.

M. Robinson: Cette réunion aura-t-elle lieu l'après-midi, monsieur le président?

Le président: Jeudi, la réunion aura probablement lieu à 11h30.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Officials from the Office of the Secretary of State for External Affairs:

Barry Mawhinney, Legal Advisor;

Peter Splinter, Trade Law Section.

TÉMOINS

Hauts fonctionnaires du Cabinet du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures:

Barry Mawhinney, conseiller juridique;

Peter Splinter, Section du droit commercial.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC3
-1992
E15

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, March 17, 1992

Chairperson: Bill Attewell

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 2

Le mardi 17 mars 1992

Président: Bill Attewell

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee E on

BILL C-53

An Act to provide for the imposition of special economic measures

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le

PROJET DE LOI C-53

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
APR 20 1992
University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24679

LEGISLATIVE COMMITTEE E ON BILL C-53

Chairperson: Bill Attewell

Members

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremlay—(9)

(Quorum 5)

Bill Farrell

Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF E SUR LE PROJET DE LOI C-53

Président: Bill Attewell

Membres

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay—(9)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Bill Farrell

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 17, 1992
(3)

[*Text*]

Legislative Committee E on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures met at 4:00 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Bill Attewell, presiding.

Acting Members present: Lloyd Axworthy for Jerry Pickard; David Bjornson for Jim Hawkes; Bill Domm for Albert Cooper; Marc Ferland for Marcel Tremblay and Dan Heap for Bill Blaikie.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Michel Rossignol, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Council on Refugees: Nancy Worsfold, Executive Director and Janet Dench, Working group coordinator. *From Prairie Pools:* Garf Stevenson, Executive Member; Charlie Swanson, Executive Member and Javier Ceaceres, Executive Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 20, 1992, relating to Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures.

Nancy Worsford made an opening statement and with the other witness answered questions.

On motion of Marc Ferland, it was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to the representatives from the Canadian Council on Refugees, who appeared before the committee on Tuesday, March 17, 1992.

Garf Stevenson made an opening statement and with the other witnesses answered questions.

Pursuant to the Standing Orders, Bill Attewell appointed Lloyd Axworthy to chair the meeting of Thursday, March 19, 1992.

At 5:07 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn until Thursday, March 19, 1992.

Bill Farrell

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 MARS 1992
(3)

[*Traduction*]

Le Comité législatif E chargé du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, se réunit à 16 heures, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Bill Attewell (*président*).

Membres suppléants présents: Lloyd Axworthy remplace Jerry Pickard; David Bjornson remplace Jim Hawkes; Bill Domm remplace Albert Cooper; Marc Ferland remplace Marcel Tremblay; Dan Heap remplace Bill Blaikie.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Michel Rossignol, attaché de recherche.

Témoins: Du Conseil canadien pour les réfugiés: Nancy Worsfold, directrice exécutive; Janet Dench, coordinatrice des groupes de travail. *Des Prairie Pools:* Garf Stevenson, membre exécutif; Charlie Swanson, membre exécutif; Javier Ceaceres, directeur exécutif.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 20 février 1992, le Comité reprend l'examen du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales.

Nancy Worsford fait un exposé puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

Sur motion de Marc Ferland, il est convenu,—Que des frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables soient remboursés aux délégués du Conseil canadien pour les réfugiés qui ont témoigné aujourd'hui (17 mars 1992).

Garf Stevenson fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Conformément au Règlement, Bill Attewell désigne Lloyd Axworthy pour présider la réunion du jeudi 19 mars 1992.

À 17 h 07, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'au jeudi 19 mars 1992.

Le greffier du Comité

Bill Farrell

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Tuesday, March 17, 1992

• 1555

The Chairman: Ladies and gentlemen, we will proceed with discussion on Bill C–53. We have two groups of witnesses today.

On your behalf, colleagues, I am pleased to welcome the two representatives from the Canadian Council For Refugees: Nancy Worsfold, executive director, and Janet Dench, working group co–ordinator. Ms Worsfold, would you like to begin?

Ms Nancy Worsfold (Executive Director, Canadian Council For Refugees): I would like permission to distribute our brief, which unfortunately is only in English.

The Chairman: Is that all right, colleagues?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: The clerk will have them distributed.

Ms Worsfold: The Canadian Council For Refugees is an umbrella group representing 122 organizations concerned for refugees. Our members include community groups, service agencies, churches, ethnocultural organizations and others. We are all united by our concern for refugees.

We have come here to express our concerns about subparagraph 4.(1)(b)(iii) of Bill C–53. Although it may not be in the spirit of the act, we are concerned that the provision to cause to be seized, frozen or sequestrated the property of "a national of that foreign state who does not ordinarily reside in Canada" could potentially be used in an abusive manner.

First and foremost, we feel that the law must contain a provision limiting the power of seizure of property so that it could not be applied in a blanket manner, permitting the seizure of the property of all nationals in Canada of the state against which Canada is imposing sanctions. There may be many legitimate reasons that individuals are in Canada. Nationals who do not ordinarily reside in Canada may be in Canada simply as tourists, as business travellers, or as refugee claimants. Our concern is for those here in Canada as refugee claimants.

• 1600

Canada is signatory to the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees. Under this convention and under Canadian law, foreign nationals who fear persecution in their country may request the protection of Canada. Canada has agreed not to send those individuals back to their country of origin before determining whether or not the refugee claimants have a legitimate claim to Canada's protection.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mardi 17 mars 1992

Le président: Mesdames et messieurs, nous allons entamer les audiences au sujet du projet de loi C–53. Nous recevons deux groupes de témoins aujourd'hui.

En votre nom, chers collègues, je suis heureux de souhaiter la bienvenue aux deux représentants du Conseil canadien pour les réfugiés: Nancy Worsfold, directrice exécutive, et Janet Dench, coordonnatrice du groupe de travail. Madame Worsfold, voulez–vous commencer?

Mme Nancy Worsfold (directrice exécutive, Conseil canadien pour les réfugiés): Me permettez–vous de distribuer notre mémoire qui, malheureusement, n'est qu'en anglais?

Le président: Etes–vous d'accord, chers collègues?

Des voix: D'accord.

Le président: Le greffier va le faire distribuer.

Mme Worsfold: Le Conseil canadien pour les réfugiés est un groupe de coordination qui représente 122 organismes qui se préoccupent des réfugiés. Nous comptons parmi nos membres des groupes communautaires, des organismes philanthropiques, des Eglises, des organismes ethnoculturels et d'autres groupements. Ce qui nous unit, c'est l'intérêt que nous portons aux réfugiés.

Nous sommes ici pour exprimer nos préoccupations relativement au paragraphe 4.(1) du projet de loi C–53. Bien que cela ne soit peut–être pas dans l'esprit de la loi, nous craignons que l'on puisse abuser de cette disposition permettant de «saisir, bloquer ou mettre sous séquestre» tout bien détenu par «un de ses nationaux qui ne réside pas habituellement au Canada».

D'abord et avant tout, nous estimons que la loi doit contenir une disposition limitant le pouvoir de saisie des biens afin que cette disposition ne puisse être appliquée de façon globale et permettre la saisie des biens de tous les nationaux au Canada provenant d'un Etat étranger contre lequel le Canada impose des sanctions. Il peut y avoir de nombreuses raisons légitimes pour lesquelles certaines personnes se trouvent au Canada. Les nationaux qui ne résident pas habituellement au Canada sont peut–être ici tout simplement en tant que touristes, en voyage d'affaires ou en tant que demandeurs du statut de réfugié. Nous nous préoccupons de ceux qui se trouvent ici au Canada en tant que demandeurs du statut de réfugié.

Le Canada est signataire de la Convention de Genève relative au statut de réfugié. Aux termes de cette convention et de la Loi canadienne, les ressortissants étrangers qui craignent la persécution dans leur pays peuvent demander la protection du Canada. Le Canada a accepté de ne pas renvoyer ces personnes dans leur pays d'origine avant d'avoir déterminé si les demandeurs du statut de réfugié ont des motifs valables de demander la protection du Canada.

[*Texte*]

Thus, refugee claimants are in Canada in a legal manner but cannot be said to ordinarily reside in Canada. We have a moral and legal responsibility towards those individuals who seek our protection, and we believe it would be inconsistent with this responsibility towards refugees to seize their property.

Given that any country against which Canada is imposing sanctions is likely to be a gross violator of human rights, it is also likely there would be refugee claimants from that country in Canada.

As presently drafted, subparagraph 4.(1)(b)(iii) would permit the seizure of their property. This would cause undue hardship and suffering for people who are already in a very vulnerable situation. Furthermore, such seizure of property is potentially contrary to the spirit of the bill as refugee claimants in Canada are usually opponents of the government in power in their country and thus opponents of the government against which we are imposing sanctions.

It is important Bill C-53 not be written in such a way as would allow the seizure of property of all nationals in Canada irrespective of their support or opposition to the government against which Canada is imposing sanctions. We strongly suggest the clause be modified to specify that refugees, refugee claimants and refugee claimants being processed on humanitarian grounds not be susceptible to having their property seized as foreign nationals in Canada.

If the intent of the act is to seize the property of, for instance, dictators who violate human rights, those individuals should not be able to avoid having property seized simply by making a refugee claim. This possibility would be avoided if the act included reference to the existing exclusions for the protection of refugees.

Section F of the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees defines those people who, even if they are deemed to be refugees, are not deserving of protection. The full text of article 1, section F, is as follows, and I quote:

> The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that:
>
> (a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;
>
> (b) he has committed a serious, non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;
>
> (c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

Section F may be an appropriate way of describing those whom Bill C-53 is intended to target. We would suggest the above definition be included in the law to allow the seizure of property of war criminals and cruel dictators, while preventing any possible abuse of the seizure of property clauses with regards to refugees.

[*Traduction*]

Ainsi, les demandeurs du statut de réfugié sont en droit de se trouver au Canada, mais on ne peut pas dire qu'ils résident habituellement au Canada. Nous avons une responsabilité morale et légale envers ces personnes qui demandent notre protection, et nous croyons que le fait de saisir leurs biens irait à l'encontre de notre responsabilité à l'égard des réfugiés.

Étant donné que tout pays contre lequel le Canada impose des sanctions viole sans doute de façon flagrante les droits de la personne, il est également probable qu'il se trouve au Canada des demandeurs du statut de réfugié qui proviennent de ce pays.

Le paragraphe 4.(1), dans sa forme actuelle, permettrait la saisie de leurs biens. Cela causerait des difficultés et des souffrances excessives à des gens qui sont déjà dans une situation très vulnérable. En outre, une telle saisie des biens pourrait aller à l'encontre de l'esprit du projet de loi puisque les demandeurs du statut de réfugié au Canada s'opposent habituellement au gouvernement au pouvoir dans leur pays, s'opposant ainsi au gouvernement contre lequel nous imposons des sanctions.

Il est important que le projet de loi C-53 ne soit pas rédigé de façon à permettre la saisie des biens de tous les ressortissants étrangers au Canada sans tenir compte de leur appui ou de leur opposition au gouvernement contre lequel le Canada impose des sanctions. Nous recommandons vivement de modifier l'article afin de préciser que les réfugiés, les demandeurs du statut de réfugié et les demandeurs dont le dossier est traité pour des raisons humanitaires ne puissent voir leurs biens saisis parce qu'ils sont des ressortissants étrangers au Canada.

Si l'intention de la loi est de saisir, par exemple, les biens des dictateurs qui violent les droits de la personne, ces derniers ne devraient pas pouvoir éviter de voir leurs biens saisis tout simplement en présentant une demande de statut de réfugié. On pourrait éviter une telle situation en incluant dans la loi un renvoi aux exclusions existantes pour la protection des réfugiés.

Le paragraphe F de la Convention de Genève relative au statut de réfugié définit les personnes qui, même si elles sont considérées comme des réfugiées, ne méritent pas de protection. Permettez-moi de vous citer le texte intégral de l'article premier du paragraphe F de la Convention:

> Les dispositions de cette convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser:
>
> (a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
>
> (b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugié;
>
> (c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Le paragraphe F pourrait peut-être convenir pour décrir les personnes visées par le projet de loi C-53. Nous vous recommandons d'inclure cette définition dans la loi afin de permettre la saisie des biens des criminels de guerre et des dictateurs cruels tout en évitant tout abus éventuel des dispositions relatives à la saisie des biens des réfugiés.

[*Text*]

The Geneva Convention itself exempts refugees from exceptional measures, including measures taken against property. Article 8 of the convention states, and I quote:

> With regard to exceptional measures which may be taken against a person, property or interests of nationals of a foreign State, the Contracting States shall not apply such measures to a refugee who is formally a national of the said State solely on account of such nationality. Contracting States which, under their legislation, are prevented from applying the general principle expressed in this Article shall, in appropriate cases, grant exemptions in favour of such refugees.

Thus, the bill must be amended to exempt refugees and refugee claimants in order to conform to Canada's international obligations. Canada signed the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees in 1969, and hence our laws must reflect the obligations we undertook in so doing.

We thank you for the opportunity to express our concerns to you and would be happy to answer any questions with regards to our presentation.

The Chairman: Thank you, Ms Worsfold. We go to Mr. Axworthy for up to ten minutes.

• 1605

Mr. Axworthy (Winnipeg South Centre): First I want to thank members of the council for bringing this particular problem in the act to our attention. I think it is a very helpful observation and clearly one that was not in the eyes of the drafters. Maybe they were not quite as sensitive to the refugee issues as you are, but I really appreciate you bringing it to the attention of the committee. It is a very important exemption, I think, that you ask for.

There are two questions, however, that strike me. First, as you well know, the time it takes in this country to determine one's refugee status can extend into years. Therefore, taking the problem that you cite, someone could be a national of a country to which sanctions are applied. Just to take a case as an example, Iran may be the next one if all portents follow through. There are a number of Iranian nationals in Canada who have applied for refugee status but have not had their cases scheduled or heard or had them adjudicated as yet but are simply on the waiting list, which could take them months, and they would still be subject to the kind of sequestering of their property that you are asking to avoid. So how do we get around that problem of a refugee claimant, one who has not yet had his refugee status proven?

The second really arises a little bit out of the experience I witnessed about a month ago when I was in the United States, and that is the returning of the Haitians by the Americans to Haiti, which is to me a very sad, tragic event. Many of them were escaping the consequences of sanctions because of the squeeze that was taking place in the lower income... I mean, virtually everybody in Haiti is lower income, but it most affected those on the lowest edge of their

[*Translation*]

La Convention de Genève exempte les réfugiés des mesures exceptionnelles, notamment des mesures prises contre les biens. L'article 8 de la Convention stipule ce qui suit, et je cite:

> En ce qui concerne les mesures exceptionnelles qui peuvent être prises contre la personne, les biens ou les intérêts des ressortissants d'un Etat déterminé, les Etats contractants n'appliqueront pas ces mesures à un réfugié ressortissant formellement dudit Etat uniquement en raison de sa nationalité. Les États contractants qui, de par leur législation, ne peuvent appliquer le principe général consacré dans cet article accorderont dans des cas appropriés des dispenses en faveur de tels réfugiés.

Par conséquent, le projet de loi doit être modifié afin d'accorder une dispense aux réfugiés et aux demandeurs du statut de réfugié conformément aux obligations internationales du Canada. Le Canada a signé la Convention de Genève relative au statut de réfugié en 1969 et, par conséquent, nos lois doivent refléter les obligations que nous avons prises.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de venir exprimer nos préoccupations devant votre comité. C'est avec plaisir que nous répondrons à vos questions au sujet de notre exposé.

Le président: Merci, madame Worsfold. Monsieur Axworthy, vous avez 10 minutes.

M. Axworthy (Winnipeg-Sud-Centre): Tout d'abord, je veux remercier les membres du Conseil d'avoir porté à notre attention ce problème particulier du projet de loi. Je pense qu'il s'agit d'une observation très utile, et il est clair que ce problème a échappé aux rédacteurs. Peut-être n'étaient-ils pas aussi sensibles que vous aux problèmes des réfugiés, mais je vous remercie de l'avoir porté à l'attention du comité. Cette dispense que vous demandez est à mon avis très importante.

Il y a cependant deux questions qui me viennent à l'esprit. Tout d'abord, comme vous le savez, au Canada, le processus de détermination du statut de réfugié peut prendre des années. Une personne peut donc être un ressortissant d'un État contre lequel des sanctions ont été prises. Par exemple, l'Iran pourrait être le prochain pays si tous les présages se réalisent. Il y a un certain nombre de ressortissants iraniens au Canada qui ont demandé le statut de réfugié mais dont l'audience n'a pas encore été fixée, ou dont le cas n'a pas encore été entendu ou pour lesquels aucune décision n'a encore été prise et qui se trouvent tout simplement sur la liste d'attente, ce qui pourrait prendre des mois, et ils risqueraient donc de voir leurs biens mis sous séquestre, et c'est ce que vous voulez éviter. Comment pouvons-nous donc résoudre le problème d'un demandeur du statut de réfugié qui n'a pas encore prouvé qu'il était un réfugié?

La deuxième question découle en fait un peu de ce à quoi j'ai assisté il y a environ un mois lorsque je me trouvais aux États-Unis. Je veux parler du renvoi des Haïtiens en Haïti par les Américains, ce qui est à mon avis un événement très malheureux, tragique. Bon nombre de ces Haïtiens voulaient échapper aux conséquences des sanctions car ce sont les personnes à faible revenu qui en ressentaient surtout les conséquences... En Haïti, pratiquement tout le

[*Texte*]

society, and they were the ones who were most desperate to get out, and they were the ones who were being sent back by the Americans—just turning around and going back.

We could then run into similar cases. It is a long boat ride from Haiti to Canada, but, as we know, airplanes now provide fairly easy access. In particular, we are looking at some situations in eastern Europe where an eruption of violence could occur and where we again applied sanctions in the case of Serbia, or parts of Yugoslavia. Many of their nationals escaped those kinds of situations and would come here. My point is they would not necessarily meet the strict definition of a convention refugee. They are escaping a circumstance in which sanctions are the cause of their exile, but they may not be able to meet the test of political persecution.

Could you comment on those two problem areas that you raise?

Ms Janet Dench (Working Group Co-ordinator, Canadian Council for Refugees): In our brief we suggested that refugee claimants as well as refugees be exempted from the measures. A refugee claimant could perhaps be seen as an undiscovered refugee. It is only once the determination has been made that they can be classified as refugees. On the other hand, in actual fact, while they are seeking this they are still refugees, but awaiting determination.

Mr. Axworthy: I read that, but, I mean, the purpose of the legislation is to be able to attach properties of people who were using those funds, oftentimes of their own governments. There is some clear evidence, for example, in the case of Iraq. Hussein has a number of agents in various countries who are investing funds for him personally, or for the government, that we may want to attach as a way of paying for humanitarian aid or whatever. Would they be able to simply use the dodge of saying they are refugee claimants, knowing that it is going to take a couple of years to get the line cleaned up, and therefore be able to avoid having their property attached under the terms of this bill?

Ms Worsfold: There is no reason that a refugee claim has to take two years other—

Mr. Axworthy: There may be no reason, but many of them are doing it right now.

Ms Worsfold: That is the case, but if the will is there to act quickly, the government may proceed quickly on a refugee claim, and there is nothing that says that somebody cannot be processed faster than somebody else. If it was felt that this person should be processed faster, it may be appropriate to do so.

[*Traduction*]

monde a un faible revenu, mais ce sont ceux qui se trouvent tout à fait au bas de l'échelle qui sont le plus touchés, et ce sont eux qui cherchaient le plus désespérément à sortir de leur pays. Mais ce sont eux que les Américains ont renvoyés. Ils les ont tout simplement renvoyés chez eux.

Nous pourrions avoir des cas semblables. C'est un long voyage en bateau de Haïti au Canada, mais, comme nous le savons, le pays est assez facile d'accès aujourd'hui par avion. Plus particulièrement en Europe de l'Est, il pourrait y avoir une éruption de violence et des sanctions pourraient être imposées à la Serbie ou à des régions de la Yougoslavie. Bon nombre de leurs ressortissants ont fui devant ce genre de situation et pourraient venir ici. Ils ne corresponderaient pas nécessairement à la définition stricte d'un réfugié au sens de la Convention. Ils fuient une situation où les sanctions sont la cause de leur exil, mais peut-être qu'ils ne peuvent pas répondre au critère de la persécution politique.

Pourriez-vous faire des observations au sujet de ces deux problèmes que vous avez soulevés?

Mme Janet Dench (coordonnatrice du groupe de travail, Conseil canadien pour les réfugiés): Dans notre mémoire, nous recommandons qu'en ce qui concerne ces mesures, une dispense soit accordée aux demandeurs du statut de réfugié ainsi qu'aux réfugiés. Les demandeurs du statut de réfugié pourraient peut-être être considérés comme des réfugiés non découverts. Ce n'est qu'après la détermination du statut de réfugié qu'ils peuvent être classifiés comme des réfugiés. D'un autre côté, en fait, pendant qu'ils demandent le statut de réfugié ils sont toujours des réfugiés, mais ils attendent la détermination de leur statut de réfugié.

M. Axworthy: Je comprends, mais le but du projet de loi est de permettre de saisir les biens des gens qui utilisaient ces fonds, souvent les fonds de leur propre gouvernement. C'est assez clair, par exemple, dans le cas de l'Irak. Hussein a un certain nombre d'agents dans divers pays qui investissent des fonds pour lui personnellement, ou pour le gouvernement, et nous voudrons peut-être saisir ces fonds pour payer l'aide humanitaire ou autre. Pourraient-ils tout simplement échapper à la saisie de leurs biens aux termes du présent projet de loi en disant qu'ils sont demandeurs du statut de réfugié, sachant très bien qu'il faudra quelques années avant que leur cas soit entendu?

Mme Worsfold: Il n'y a aucune raison pour que le processus de détermination du statut de réfugié prenne deux ans. . .

M. Axworthy: Il n'y a peut-être aucune raison, mais c'est ce qui se passe dans de nombreux cas à l'heure actuelle.

Mme Worsfold: C'est vrai, mais si le gouvernement veut agir rapidement, il peut traiter une demande rapidement, et je ne vois pas pourquoi un dossier ne pourrait pas être traité plus rapidement qu'un autre. Si l'on estime qu'un dossier devrait être traité plus rapidement, il y aurait peut-être lieu de le faire.

[*Text*]

• 1610

Mr. Axworthy: So just to clarify, then, you're saying that particularly as a group that represents the conscience of the refugee community in Canada, you would countenance jumping the queue for refugee claims if it was a particular case of countries in which sanctions were being applied so that the test you establish here could be met. Would that be correct?

Let's say that sanctions were applied on February 1 and a whole raft of people claimed refugee status on February 2. There has been a six-month backlog ahead of them. You say that they should be considered right away so that we can determine whether or not they're legitimate.

Ms Dench: The position of the council has been that across the board, the cases should be processed rapidly.

Mr. Axworthy: I realize that. We all wish that, but it's not happening at the moment.

Ms Dench: The council has not voted on the particular issue you are raising. With regard to your second question, we mentioned in the brief that those refugee claimants who were being considered for humanitarian and compassionate grounds should also be exempted. In particular cases, the government sometimes decides to—

Mr. Axworthy: Recently that hasn't been the grounds for any refugees being accepted.

Ms Dench: It's not refugees who meet the convention but people who do not meet the definition; the government, in some cases, can decide to admit them under other criteria. As you say, recently it hasn't happened very much, but if these people you're talking about are not accepted as refugees and are not accepted on humanitarian grounds, then they're not going to be allowed to stay in Canada either.

Mr. Axworthy: So they wouldn't have to be convention refugees, per se, to be exempted from the provisions of this act, then.

Ms Dench: Our suggestion was that if they are being considered for humanitarian grounds, they should also be exempted; that would be refugee claimants who have not been granted the status of refugees but are being considered for humanitarian grounds.

Mr. Axworthy: I think you've satisfied my questions. I just want to ask you a broader question and if you have a view on it.

As you know, presently they're going through quite a significant debate at the United Nations about using Iraqi-confiscated property and bank accounts, to be translated for national governments—and I think we have frozen about $2 million in Iraqi funds here in Canada—to be under UN or Security Council resolution to be unfrozen, to be used for humanitarian aid for people in Iraq itself. Would you agree with that?

[*Translation*]

M. Axworthy: Si j'ai bien compris, vous dites qu'en tant que groupe qui représente la communauté des réfugiés au Canada, vous admettez que les derniers passent les premiers dans le cas d'un demandeur du statut de réfugié lorsque des sanctions ont été imposées contre son pays d'origine, de sorte qu'il puisse répondre au critère établi ici, n'est-ce pas?

Disons que des sanctions ont été imposées le 1er février et que le 2 février tout un groupe de personnes revendique le statut de réfugié. Il y a un arriéré de six mois devant eux. Vous dites que leurs dossiers devraient être traités immédiatement afin de déterminer si leurs demandes sont fondées.

Mme Dench: La position du Conseil est que dans tous les cas, les dossiers devraient être traités rapidement.

M. Axworthy: Je comprends cela. C'est ce que nous aimerions tous, mais ce n'est pas ce qui se produit à l'heure actuelle.

Mme Dench: Le Conseil n'a pas procédé au vote sur la question que vous soulevez. En ce qui concerne votre deuxième question, nous avons mentionné dans notre mémoire que les demandeurs du statut de réfugié dont le dossier est examiné pour des raisons d'ordre humanitaire devraient également se voir accorder une dispense. Dans des cas particuliers, le gouvernement décide parfois...

M. Axworthy: Aucun réfugié n'a été accepté pour de telles raisons dernièrement.

Mme Dench: Il ne s'agit pas de réfugiés au sens de la Convention, mais de gens qui ne correspondent pas à la définition; le gouvernement, dans certains cas, peut décider de les accepter selon d'autres critères. Comme vous le dites, récemment, cela ne s'est pas produit souvent, mais si ces personnes dont vous parlez ne sont pas acceptées à titre de réfugié et ne sont pas acceptées pour des raisons d'ordre humanitaire, alors on ne leur permettra pas de rester au Canada.

M. Axworthy: Il ne sera donc pas nécessaire qu'elles soient des réfugiés au sens de la Convention comme telle, pour être dispensées des dispositions du projet de loi.

Mme Dench: Nous disons que si on envisage un examen des raisons d'ordre humanitaire pour ces personnes, elles devraient également se voir accorder une dispense; je veux parler des demandeurs du statut de réfugié à qui l'on n'a pas accordé le statut de réfugié mais dont la demande est étudiée pour des raisons humanitaires.

M. Axworthy: Je pense que vous avez répondu à mes questions. Je voudrais simplement vous poser une question plus générale et savoir ce que vous en pensez.

Comme vous le savez, à l'heure actuelle, il y a tout un débat aux Nations Unies au sujet de la possibilité que les gouvernements utilisent les biens et les comptes de banque des Irakiens qui ont été confisqués—je pense que nous avons gelé environ 2 millions de dollars de fonds irakiens ici au Canada—fonds qui pourraient être «dégelés» par une résolution des Nations Unies ou du Conseil de sécurité et utilisés à des fins humanitaires pour les gens qui se trouvent en Irak. Seriez-vous d'accord avec cela?

[*Texte*]

Ms Worsfold: It really is beyond the scope of our concerns. We don't have a position on it. I don't think we're likely to have a position on that type of thing. You might want to refer to the Canadian Council for International Co-operation on that question.

Mr. Axworthy: That's okay, I just thought you might have a position on this.

Mr. Heap (Trinity—Spadina): I welcome representatives of the council. I think you mentioned that something was not voted on by your council. I take it that the 122 members, I think it is, are effectively represented by the position you have presented today. Is that the case?

Ms Worsfold: We said that we had not voted upon whether or not our not operating on a first-come, first-served basis for those refugee claimants whose property Canada wished to seize would be acceptable. We have not voted upon that.

We have resolutions upon which we based this brief. We consulted extensively with our working groups and our executive committee before preparing it.

Mr. Heap: So the brief represents both the background of those resolutions at your semi-annual consultations and specific consultations on this bill with what you regard as representative groups within the 122, is that it?

• 1615

Ms Worsfold: Yes.

Mr. Heap: You are well satisfied that the member groups are in agreement with what you presented to us.

Ms Worsfold: Oh, yes.

Mr. Heap: You mentioned community groups, service agencies, churches, ethnocultural organizations and others. I suppose if anybody is curious, they can get a list of the 122.

Ms Worsfold: Certainly.

Mr. Heap: I don't think we need to go through it today. I thank you for coming. I have watched the council grow. I think it is a significantly representative group and hope it would be seen so in connection with your presentation today. I have no further questions. The ones I had in mind were already taken up, except in the matter of refugee claimants' being processed on humanitarian grounds. The decisions on that are rather informal administrative decisions, not I think in themselves subject to legal appeal; they are administrative, as distinct from the decisions, for example, of the refugee board, which are appealable on procedural matters.

Has your group any thoughts on the possibility of arbitrary denial of humanitarian and compassionate grounds arising out of public emotions in a time of crisis in which sanctions were being used, so that everybody from that

[*Traduction*]

Mme Worsfold: Cela dépasse vraiment la portée de nos préoccupations. Nous n'avons pas de position à ce sujet. Je ne crois pas que nous ayons une position sur ce genre de questions. Vous voudrez peut-être poser la question au Conseil canadien pour la coopération internationale.

M. Axworthy: C'est très bien, je voulais seulement savoir si vous aviez une position sur la question.

M. Heap (Trinity—Spadina): Je souhaite la bienvenue aux représentantes du Conseil. Je pense que vous avez mentionné que quelque chose n'avait pas été mis aux voix par votre Conseil. Dois-je comprendre que la position que vous nous avez présentée aujourd'hui est celle de vos 122 membres?

Mme Worsfold: Nous avons dit que nous n'avons pas mis aux voix un processus selon lequel les demandeurs du statut de réfugié ne seraient pas traités selon le principe du premier arrivé premier servi dans le cas de ceux dont le Canada voudrait saisir les biens. Cette question n'a pas fait l'objet d'un vote.

Nous avons des résolutions sur lesquelles nous avons fondé notre mémoire. Nous avons beaucoup consulté nos groupes de travail et notre comité exécutif avant de le préparer.

M. Heap: Votre mémoire est donc fondé sur ces résolutions prises à la suite de vos consultations semi-annuelles et de consultations précises au sujet du projet de loi à l'étude auprès de ceux que vous considérez comme étant représentatifs parmi les 122 groupes, n'est-ce pas?

Mme Worsfold: Oui.

M. Heap: Vous êtes donc convaincues que les groupes membres sont d'accord avec la position que vous nous avez présentée.

Mme Worsfold: Absolument.

M. Heap: Vous avez mentionné des groupes communautaires, des organismes philanthropiques, des Églises, des groupes ethnoculturels et d'autres groupements. Je suppose qu'il est possible d'obtenir une liste des 122 groupes.

Mme Worsfold: Certainement.

M. Heap: Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'examiner cette liste aujourd'hui. Je vous remercie d'être venues ici. J'ai vu votre Conseil se développer. Il s'agit à mon avis d'un groupe assez représentatif et j'espère que votre exposé aujourd'hui sera considéré comme étant représentatif. Je n'ai pas d'autres questions. Celles auxquelles je pensais ont déjà été posées, sauf pour la question de l'examen des raisons d'ordre humanitaire dans le cas des demandeurs du statut de réfugié. Les décisions à cet égard sont des décisions administratives plutôt informelles, qui ne peuvent être portées en appel devant les tribunaux; ce sont des décisions administratives, par opposition, par exemple, aux décisions de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui peuvent être portées en appel sur des questions de procédure.

Votre groupe a-t-il réfléchi à la possibilité que l'on refuse de façon arbitraire d'examiner les raisons d'ordre humanitaire étant donné l'état d'esprit de la population au cours d'une période de crise pendant laquelle des sanctions

[*Text*]

country is a bad buy and we don't give him any humanitarian and compassionate consideration? I am not saying it would happen, but have you considered any possible way of protecting or warding against saying no H and C for people from the country where we are imposing sanctions?

Ms Worsfold: We have quite a body of opinions on refugee determination. I suspect you don't want to go through them all now. Mr. Axworthy was referring to the question of people who are in refugee-like situations fleeing from generalized persecution and war, as opposed to people who can prove persecution on a more personal basis. It has been the general thrust of many of our resolutions that it would be appropriate for Canada to use the wider refugee definition as defined in the Organization for African Unity and the Organization of American States, the Cartagena agreement, which defines refugees as those people fleeing war zones—I can't give you the exact wording—and gross generalized violations of human rights.

We believe "people fleeing war zones and generalized persecution" would be an appropriate refugee definition to be used in Canada. That would include most of those who were accepted on the humanitarian and compassionate grounds that Mr. Axworthy was referring to. The other humanitarian compassionate grounds, which are more common at the moment, concern those who have family members in Canada.

Mr. Heap: In the case of war zones, the actual refugee determination processes may distinguish between one war zone and another. For example, I believe currently we don't send people back to Lebanon on that principle, but notwithstanding that principle we send some of them back to Sri Lanka. I take it you would feel that if we're in this situation of sanctioning a country, there should be a benefit of the doubt to considering such people as not being sent back to the zone of potential conflict?

• 1620

Ms Dench: As a point of information, as of last week people are being sent back to Lebanon. The moratorium has been lifted.

Mr. Heap: Oh, I didn't know.

Ms Dench: As regards the application of generalized humanitarian and compassionate grounds, we did not consider it within the scope of this bill to look at that question.

M. Ferland (Portneuf): J'aimerais revenir quelque peu à ce que disait M. Axworthy il y a un instant. Vous suggérez dans votre mémoire d'exclure de la loi les gens qui sont en demande du statut de réfugié. Cependant, depuis bien des lunes, les Canadiens et les pays industrialisés en général essaient d'utiliser d'autres méthodes que les armes pour essayer de convaincre certains dictateurs d'être un peu plus raisonnables.

Un des problèmes du Canada, c'est qu'il n'avait pas de loi avec suffisamment de dents pour mettre en application certaines sanctions économiques comme on aurait aimé, en tant que Canadiens, être capables d'imposer.

[*Translation*]

ont été imposées, de sorte que tous les ressortissants de ce pays sont considérés comme étant de mauvais sujets? Je ne dis pas que cela pourrait se produire, mais avez-vous pensé à une façon de protéger ces gens ou d'empêcher qu'on leur refuse un examen des raisons d'ordre humanitaire lorsqu'il s'agit de ressortissants d'un Etat contre lequel nous imposons des sanctions?

Mme Worsfold: Nous avons tout un ensemble d'opinions sur la détermination du statut de réfugié. Je suppose que vous ne voulez pas toutes les examiner en détail maintenant. M. Axworthy a parlé des gens qui sont dans une situation semblable à celle des réfugiés et qui fuient la persécution générale et la guerre, par opposition à ceux qui peuvent prouver qu'ils sont victimes de persécution personnelle. Dans bon nombre de nos résolutions, nous préconisons que le Canada utilise la définition de l'Organisation pour l'unité africaine et de l'Organisation des Etats américains, l'Accord de Carthagène, définition qui est plus large et selon laquelle les réfugiés sont des personnes qui fuient des zones de guerre—je n'ai pas les mots exacts—et les violations flagrantes des droits de la personne.

Nous estimons que «les gens qui fuient les zones de guerre et la persécution générale» serait une définition des réfugiés que le Canada devrait utiliser. Cela comprendrait la plupart de ceux qui ont été acceptés pour des raisons d'ordre humanitaire et dont M. Axworthy parlait. Les autres raisons d'ordre humanitaire, qui sont plus fréquentes en ce moment, concernent ceux qui ont des membres de leur famille ici au Canada.

M. Heap: Dans le cas des zones de guerre, les processus de détermination du statut de réfugié peuvent faire la distinction entre une zone de guerre et une autre. Par exemple, je crois qu'à l'heure actuelle, en vertu de ce principe, nous ne renvoyons pas les gens au Liban, mais nous en renvoyons cependant au Sri Lanka. Vous estimez sans doute que si l'on prend ce genre de sanctions contre un pays, nous devrions accorder aux gens le bénéfice du doute et ne pas les renvoyer dans une région qui pourrait être en guerre?

Mme Dench: Je vous signale que depuis la semaine dernière on renvoie les gens au Liban. Il n'y a plus de moratoire.

M. Heap: Je l'ignorais.

Mme Dench: En ce qui concerne l'application généralisée des motifs humanitaires et de compassion, nous n'avons pas estimé que cela entrait dans le contexte de cette loi.

Mr. Ferland (Portneuf): I would like to come back to what Mr. Axworthy was saying a little while ago. In your brief you recommend that people seeking refugee status be exempted from the Act. However for a long time now Canadians and other industrialized nations in general are trying to use methods other than war to try and bring dictators to reason.

One of the problems that Canada faced was that it had no legislation with enough teeth to allow it to impose certain economic sanctions that Canadians might have wished to impose.

[*Texte*]

Compte tenu de ce que vous proposez, ne croyez-vous pas qu'il y aurait risque en essayant d'accélérer le processus de façon arbitraire, et en choisissant des groupes cibles sous prétexte qu'il y a des problèmes—prenons l'Iraq, par exemple—, de faciliter l'entrée rapide de réfugiés qui n'en sont pas, en fait, mais qui seraient beaucoup plus des agents de ces gouvernements dictatoriaux? En fin de compte, ne ferait-on pas l'inverse de ce que l'on vise à faire en tant que Canadiens, à savoir nous donner une loi qui nous permette d'être capables d'imposer des sanctions très fortes contre un gouvernement, et de pouvoir lui faire assez mal pour qu'il comprenne qu'il a avantage à obtempérer à des ordres, entre autres, qui pourraient venir de l'ONU.

Mme Worsfold: Ce que nous voulons spécifier, c'est que nous sommes concernés par les réfugiés, par les gens qui arrivent au Canada et qui fuient la persécution. Les sanctions en général, ce n'est pas vraiment de notre compétence. Ce que nous avons traité dans notre présentation, c'est de l'exemption des réfugiés de certaines clauses, ce qui pourrait les encourager à venir au Canada.

M. Ferland: N'y aurait-il pas risque de voir un gouvernement, sentant les pressions internationales monter contre lui, utiliser ses propres agents en les déguisant en pseudo-réfugiés de façon à être capable d'assurer la sécurité de ses biens dans un pays qui pourrait lui imposer des mesures de rétorsion économiques?

Exemple: Est-ce que Saddam Hussein n'aurait pas pu utiliser certains de ses agents pour être capable d'assurer le contrôle de ses biens au Canada en utilisant faussement le concept de réfugié, en les déguisant en pseudo-réfugiés? À ce moment-là, il passait à côté de la Loi.

Mme Dench: Vous semblez supposer que ce serait possible pour quelqu'un de venir au Canada et de faire une fausse demande de réfugié et d'être accepté.

M. Ferland: Eh bien, est-ce que c'est possible qu'un réfugié fasse une fausse demande de réfugié?

Mme Dench: Mais vous parlez des agents du gouvernement. S'ils sont des agents du gouvernement, comment peuvent-ils être des réfugiés en même temps?

M. Ferland: Je pense qu'on ne se comprend pas. Ce que je vous dis, c'est qu'un individu peut, pour assurer la sécurité de son gouvernement, se faire passer pour un réfugié alors qu'il n'en est pas un. Est-ce qu'on se comprend?

• 1625

Mme Dench: Selon nous, il y a un système de détection pour voir si c'est un réfugié ou non. Si c'est un individu qui a été envoyé par son gouvernement avec beaucoup de biens, il me semble que ça serait un peu soupçonneux; et si le système de détection fonctionne comme il faut, il va être rejeté.

M. Ferland: Oui, et c'est la raison pour laquelle le système est très lent au Canada. D'une part, il est encombré, car il y a trop de demandes, et deuxièmement, parce que nous sommes très prudents. On veut s'assurer qu'il s'agit de vrais réfugiés qui entrent au Canada et non pas des pseudo-réfugiés.

Nous allons certainement tenir compte de vos arguments, mais j'aimerais que vous alliez un peu plus loin. Et je vous pose la question suivante; Si on ne met pas assez de dents à cette loi-là, est-ce qu'il n'y aurait pas risque que des gens

[*Traduction*]

Given what you are proposing, don't you think that by trying to arbitrarily accelerate the process and by selecting target groups because there are problems—let's take Iraq as an example—we risk speeding up entry for people who are not legitimate refugees but who are rather agents of those dictatorships? Don't you think we would act contrary to what we wish to accomplish as Canadians, that is to adopt legislation that will allow us to impose very severe sanctions on a government and to do it sufficient damage that it will understand it might be better to accept orders from the United Nations, for example.

Ms Worsfold: I want to stress that our concern is refugees, people who come to Canada to escape persecution. We are not experts in the area of sanctions. What we said in our presentation was that refugees should be exempted from certain sections of the law so as to encourage them to come to Canada.

Mr. Ferland: Is there not a risk that a government, in the face of mounting international pressures, might send its agents disguised as pseudo-refugees in order to ensure the safety of its assets in a fine country that might consider economic sanctions?

Let's take an example: Could Saddam Hussein not have sent agents, disguised as refugees, to ensure the safety of his assets in Canada? They would not have been subject to the Act.

Ms Dench: You seem to think that someone would be able to come to Canada under a false claim.

Mr. Ferland: Is it possible for a refugee to make a false claim?

Ms Dench: But you are talking about agents of a government. If they are agents of a government, how can they be refugees?

Mr. Ferland: I think there is a misunderstanding. What I am saying is that a person could pretend to be a refugee in order to protect his government's interest. Is that clear?

Ms Dench: We feel that there is a screening process to determine who is a refugee and who isn't. A person sent by the government and arriving with a lot of assets would raise suspicions, I would think; if the screening process works as it should, that person will not be granted status.

Mr. Ferland: Yes, and that is the reason why the system is so slow. On the one hand, it is overloaded because there are too many claims and also because we are very careful. We want to make sure that those accepted in Canada are true refugees, not fake refugees.

We will certainly take your presentation into consideration, but I would like you to go a little further and so I'm asking you this: If we don't give this legislation any teeth, do we not risk seeing people getting around it and

[*Text*]

essaient de la contourner en utilisant de faux réfugiés? Car le concept du «faux réfugié» existe bien. Quand on retourne quelqu'un chez lui, c'est parce qu'on considère qu'il n'est pas un vrai réfugié et qu'on a des preuves pour cela. Mais c'est long; et donc, le processus est lent.

Mme Dench: Pour l'instant on n'a pas encore cette loi et je ne sais pas s'il y eu beaucoup d'agents envoyés par certains gouvernements.

M. Ferland: Mais pourquoi adopte-t-on cette loi? C'est tout simplement pour que le gouvernement canadien puisse élaborer davantage de mesures de rétorsion économiques contre certains pays, ce qui était difficilement possible avant, car on n'avait pas de loi suffisamment forte pour ce faire.

Ms Worsfold: It's not clear to me that given... It is possible that a government would send people to make false refugee claims to protect their property, their goods, their wealth. But we would hope that the refugee determination system would be able to find those people. I believe the possible danger and abuse with this law, as written, given that an international convention which Canada has signed specifically asks us not to do so... I believe we must weigh the possibilities.

M. Ferland: Mais il ne faut pas oublier, qu'au Canada, il y a un système qui permet à ces gens-là d'en appeler, ce qui n'existe pas dans bien d'autres pays au monde. Le Canada, à mon humble point de vue, est un des rares pays au monde qui donne autant de possibilités à quiconque de se faire reconnaître comme réfugié. Rien qu'en regardant les délais, et M. Axworthy le disait avec raison il y a un instant, nous avons un processus qui est quand même complexe, et qui nous assure, en bout de ligne, que nous avons de vrais réfugiés, et non pas des faux. Il y a des possibilités d'appel, au Canada, ce que vous ne trouvez pas dans d'autres pays. Dans d'autres pays, on prend les gens, on les fout sur un bateau et on les retourne chez eux, point final. Ce n'est pas tout à fait comme ça que ça se passe au Canada, à ma connaissance.

Mme Worsfold: Heureusement que non!

M. Ferland: Merci. Ça répond à ma question.

The Chairman: I think we have one last short intervention by Mr. Bjornson.

Mr. Bjornson (Selkirk—Red River): First of all, I thank you. I think you've raised a legitimate concern with the bill. I appreciate that and your alternative, which you show us at the bottom of page 2 and top of page 3, regarding the Geneva Convention.

What I have a problem with—and I say this with a little bit of tongue in cheek and a little bit of sincerity—is where you start off. Item A has "he has committed"; we go to B and it's "he has committed"; and in C it's "he has committed". I hope you're not thinking that all crimes are created by just one specific gender.

Ms Dench: It is a direct quote.

Mr. Bjornson: A direct quote or poor interpretation.

[*Translation*]

coming in as fake refugees? Because there is such a thing as àfake refugeesà. When someone is sent back it is because it was felt that that person was not truly a refugee and that we were able to determine that. But it takes a long time and therefore the process is slow.

Ms Dench: We don't have that legislation at this time and I don't know if many government agents have come in.

Mr. Ferland: Why are we passing this legislation? Simply because the Canadian government must be able to take stronger economic sanctions against some countries; it was difficult to do without proper legislation.

Mme Worsfold: Je ne suis pas certaine...Il est possible qu'un gouvernement envoie des agents déguisés en faux réfugiés pour assurer la protection de ses biens, de ses richesses. Mais nous osons croire que le processus de reconnaissance du statut de réfugié permet de déceler ces imposteurs. Le projet de loi tel qu'il se présente entraîne selon moi un danger d'abus, compte tenu de la convention internationale dont le Canada est signataire et par laquelle nous nous sommes spécifiquement engagés à ne pas...Je pense qu'il faut mettre les diverses possibilités dans la balance.

Mr. Ferland: But we must not forget that Canada has an appeal system which most other countries do not have. In my humble opinion, Canada is one of the very few countries in the world that gives an individual so many chances to be recognized as a refugee. We only need to look at the delays, and as Mr. Axworthy was saying rightfully a few minutes ago, we have a rather complex system at the end of which we can be sure to grant entry to true refugees, rather than to pseudo-refugees. Canada allows for appeals, as is not the case in other countries where people are simply thrown onto a boat and sent back home. To my knowledge that is not exactly how things work in Canada.

Ms Worsfold: Thank God!

Mr. Ferland: Thank you. That answers my question.

Le président: Je vais permettre encore une petite intervention de M. Bjornson.

M. Bjornson (Selkirk—Red River): Tout d'abord permettez-moi de vous remercier. Vous avez soulevé un problème parfaitement valable. Je vous en suis reconnaissant et je vous remercie également de la suggestion que vous proposez au bas de la page 2 et au début de la page 3 de votre mémoire, concernant la Convention de Genève.

Ce qui me tracasse—et je le dis avec une pointe d'humour et de sincérité à la fois—c'est le point de départ. Au point A vous dites, en Anglais, «il a commis»; au point B, «il a commis»; et au point C, encore une fois «il a commis». Vous ne pensez pas, j'espère, que tous les crimes sont commis par le même sexe.

Mme Dench: C'est une citation directe.

M. Bjornson: Une citation directe ou une mauvaise interprétation.

[*Texte*]

• 1630

Ms Dench: No, it is word for word from the convention. The convention was written in 1951, so perhaps at that time sexist language was more widely used.

Mr. Bjornson: Thank you.

The Chairman: Colleagues, on your behalf I would like to thank both Ms Worsfold and Ms Dench for their presentation and I think a very helpful suggestion, which we will be looking at very closely. Thank you very much for appearing.

I have a motion here that I would like to deal with now. If someone would move that it was agreed reasonable travel and living expenses be paid to the representatives of the Canadian Council on Refugees who appeared before the committee on Tuesday, March 17, 1992...

Mr. Ferland: I so move.

Motion agreed to

The Chairman: Thank you very much. We might just take a minute, before the next witnesses appear, on the future witnesses. Mr. Heap, I believe on the 19th we will be dealing with the earlier suggestions from Mr. Robinson, two of them on that date—the Mennonite Central Committee and the Canadian Arab Federation, and I think a couple of others tied into that. On the 24th we have confirmed the Canadian Exporters' Association and the Canadian Bankers.

Lastly, Mr. Axworthy circulated two letters with some suggestions. It has been agreed with your concurrence that we have four representatives: Mr. Mebran Nakhjavani, John Sigler, Robert Jackson, and Professor Plaice, subject to their availability—they are all in the Ottawa area—scheduled for one of these two dates, the 26th or the 31st. That being the case, we would be ready then to start clause by clause on Tuesday, April 6, including the 7th if we needed a second day. That is just kind of a brief overview of a suggestion of how we might proceed.

Mr. Heap: Mr. Chairman, was there consideration of Dr. Eric Hoskins? I'm sorry, I missed that.

The Chairman: Yes, there was, but he's away in Jordan for at least two weeks, so he's unavailable.

Mr. Heap: Sorry, I am only in this as of today. Is it your expectation that the hearings would be completed before he is back?

The Chairman: Yes.

Mr. Heap: Thank you.

The Chairman: I'd ask the next group of witnesses to come forward please from the Prairie Pools. Perhaps Mr. Stevenson, who is the executive director, could introduce his colleagues. I assume you have a presentation in summary form to deal with.

Mr. Garf Stevenson (Executive Member, Prairie Pools): That's right.

The Chairman: Welcome to the hearings on Bill C-53.

Mr. Stevenson: On behalf of Prairie Pools, I would like to thank you for the opportunity to meet with you to discuss Bill C-53. We have a formal brief with us. Unfortunately, we only have it in English. We would like now to ask the permission of the committee to circulate the brief.

[*Traduction*]

Mme Dench: Non, c'est une citation exacte de la Convention. Celle-ci date de 1951, et peut-être qu'à l'époque on utilisait plus fréquemment un langage sexiste.

M. Bjornson: Je vous remercie.

Le président: Chers collègues, je me permets de remercier en votre nom mesdames Worsfold et Dench de leur exposé et de leur suggestion fort utile, que nous prenarons en considération. Merci d'être venues.

J'ai ici une motion que je voudrais régler. Je demanderais que quelqu'un propose que l'on rembourse dans des limites raisonnables les frais de déplacement et d'hébergement des représentantes du Conseil canadien pour les réfugiés, lesquelles ont comparu devant notre comité le mardi 17 mars 1992...

M. Ferland: J'en fais la proposition.

La motion est adoptée

Le président: Je vous remercie. Avant d'entendre les prochains témoins, je voudrais que nous consacrions une minute à la discussion sur les témoins à venir. Monsieur Heap, il me semble que le 19 nous allons entendre des témoins qui avaient été proposés par M. Robinson; il s'agit du Comité central mennonite et de la Fédération canado-arabe, avec quelques autres qui se rajoutent, il me semble. Pour le 24, nous avons confirmé la présence de l'Association des exportateurs canadiens et de l'Association des banquiers canadiens.

Enfin, M. Axworthy a fait distribuer deux lettres comportant des suggestions. Avec votre accord, il est entendu que nous entendrons quatre représentants: MM. Mebran Nakhjavani, John Sigler, Robert Jackson et le professeur Plaice, s'ils sont disponibles le 26 ou le 31. Ils sont tous dans la région d'Ottawa. Le cas échéant, nous pourrons commencer l'examen article par article le mardi 6 avril, et continuer le 7, si nécessaire. Voilà un bref aperçu du programme que je vous propose.

M. Heap: Monsieur le président, a-t-on songé à inviter M. Eric Hoskins? Pardonnez-moi, je n'étais pas là.

Le président: Oui, mais il est en Jordanie pour au moins deux semaines, et ne pourra donc venir.

M. Heap: Pardonnez-moi, je ne suis membre que depuis aujourd'hui. Pensez-vous que les audiences seront terminées avant son retour?

Le président: Oui.

M. Heap: Je vous remercie.

Le président: J'invite les témoins suivants, les porte-parole des Syndicats du blé des Prairies, à venir prendre place. M. Stevenson, directeur administratif, pourra nous présenter ses collègues. J'imagine que vous avez un bref exposé.

M. Garf Stevenson (membre de la direction, Syndicats du blé des Prairies): C'est exact.

Le président: Je vous souhaite la bienvenue à nos audiences sur le projet de loi C-53.

M. Stevenson: Au nom des Syndicats du blé des Prairies, je tiens à vous remercier de nous avoir invités à présenter notre point de vue sur le projet de loi C-53. Nous avons préparé un mémoire, mais il n'existe malheureusement qu'en anglais. Nous vous demandons la permission de le distribuer.

[*Text*]

The Chairman: Yes, we will have it distributed.

Mr. Stevenson: Thank you. I would like to introduce those who are attending here with me. Mr. Charlie Swanson is on the executive of Pairie Pools and he is also president of Manitoba Pool Elevators. Mr. Javier Ceaceres is the executive director of Prairie Pools here in Ottawa. Patty Townsend is the manager of communications in our Ottawa offices. My name in Garf Stevenson. I am on the executive of PPI, and president of Saskatchewan Wheat Pool.

• 1635

Prairie Pools is the national policy arm of the Alberta Wheat Pool, Saskatchewan Wheat Pool, and Manitoba Pool Elevators. The pools are among Canada's largest farmer-owned co-operatives. Through the pools, PPI represents more than 100,000 prairie grain and oilseed producers.

In 1991 the prairie provinces produced almost 50 million tonnes of grain and oilseeds. Close to 80% of that is sold on the international market, so it almost goes without saying that actions or decisions that impact on the world marketplace also have a very big impact on our members.

We have come here today to talk to you about the use of food as a political weapon. With the end of the Cold War, political attention is turning from the use of military weapons to alternatives. The one that most easily comes to mind is food. The superpowers, which in almost all cases are the ones who hold the food stocks for export, naturally would find it very easy to impose restrictions on food sales to countries that rely on imports to achieve economic, political, or even military goals. The use of embargoes on the sales of food products is not new, but it has become more frequent since the 1970s.

As the organization representing prairie grain and oilseed farmers, PPI has grave concerns about the use of food as a political weapon. We believe the evidence shows that food product embargoes do not achieve the goals for which they are imposed. They serve only to punish the producers of food and the consumers in the country against which the embargo has been imposed.

I would like to give you some examples to illustrate that point. In 1973 the United States imposed an embargo on all sales of oilseed internationally in an attempt to stop the drain on U.S. supplies by importers, particularly Japan. While the embargo was only in place for five days, it has had some long-term trade implications. Japan now quite successfully uses that embargo as justification for the need for a secure food supply for continuing its protective domestic agricultural policies. Some members of the European Community use the embargo to lobby for increased domestic production of oilseeds and for restrictions on the soybean imports.

In 1980 the United States imposed an embargo on most food product sales to the Soviet Union in response to the U.S.S.R. invasion of Afghanistan. This embargo was meant to put pressure on the domestic supply of grain and feed in the

[*Translation*]

Le président: Oui, il sera distribué.

M. Stevenson: Je vous en remercie. Permettez-moi de vous présenter les personnes qui m'accompagnent. M. Charlie Swanson est membre de la direction des Syndicats du blé des Prairies et président de «Manitoba Pool Elevators». M. Javier Ceaceres est directeur général des Syndicats du blé des Prairies, ici à Ottawa. M^me^ Patty Townsend est directrice des communications au bureau d'Ottawa. Je suis Garf Stevenson, membre du comité de direction de la PPI et président du «Saskatchewan Wheat Pool».

Les Syndicats du blé des Prairies sont la branche politique des Syndicats du blé de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, qui sont parmi les plus grandes coopératives d'agriculteurs du Canada. Par ces syndicats, la PPI représente plus de 100,000 producteurs de céréales et d'oléagineux des Prairies.

En 1991, les provinces des Prairies produisaient près de 50 millions de tonnes de céréales et d'oléagineux. Comme près de 80 p. 100 de la production est exportée, il va sans dire que toute mesure ou décision qui touche le marché mondial touche également de très près nos membres.

Nous sommes venus aujourd'hui vous parler de l'utilisation des produits alimentaires comme arme politique. Avec la fin de la guerre froide, les milieux politiques cherchent des solutions de remplacement aux armes militaires. Les produits alimentaires viennent tout de suite à l'esprit. Les super-puissances, qui sont presque toujours celles qui détiennent des stocks d'aliments pour l'exportation n'ont bien sûr aucune difficulté à imposer des restrictions sur les ventes de produits alimentaires aux pays qui sont tributaires de ces importations pour atteindre leurs objectifs économiques, politiques ou même militaires. Les embargos sur les produits alimentaires n'ont rien de neuf, mais ils sont devenus plus fréquents depuis les années 70.

Comme représentante des producteurs de céréales et d'oléagineux des Prairies, la PPI s'inquiète profondément devant cette utilisation de l'alimentation comme arme politique. Les faits démontrent que les embargos sur les produits alimentaires n'atteignent pas les objectifs visés. Leur seul effet est de punir les producteurs et les consommateurs du pays qui fait l'objet de l'embargo.

Permettez-moi d'étayer mon argument par quelques exemples. En 1973, les États-Unis ont imposé un embargo sur les ventes d'oléagineux à l'étranger afin de protéger les stocks américains contre les pressions des importateurs, et plus particulièrement du Japon. L'embargo n'a duré que cinq jours, mais ses conséquences sur les échanges commerciaux ont été durables. Le Japon s'en sert pour justifier le maintien d'une politique agricole protectionniste, faisant valoir qu'il doit assurer la sécurité de ses approvisionnements. Certains membres de la Communauté européenne le brandissent pour justifier un accroissement de la production interne d'oléagineux et pour limiter les importations de soya.

En 1980, par suite de l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique, les Etats-Unis ont imposé un embargo sur les ventes de presque tous les produits alimentaires à l'Union soviétique. Le but était d'épuiser les stocks de

[*Texte*]

Soviet Union. What it really did was prompt the Soviet Union to diversify its source of supply. As you can see from tables 1 and 2 on page 2 in our brief, the Soviet imports increased in 1980. The United States lost market share to other exporters. The embargo not only resulted in lost markets for U.S. products, it had a significant financial impact on the income of U.S. farmers. The reduction in exports and the resulting price drop generated a loss of export earnings of $2.2 billion. That meant $2.2 billion that came from the government coffers in the form of compensation, and of course you could well recognize the impact that has on international market prices.

We believe we have demonstrated quite clearly that sanctions imposed on the sales of food products do not work and that they generally impact negatively on the producers of food. While we see the need for legislation to provide the guidelines our government requires when making decisions about economic sanctions, the Prairie Pools would like to see the legislation specifically exclude food from economic sanctions.

• 1640

We recognize that in some cases, as was the case with the Iraq embargo, Canada, as a member of an international organization or association, is required to participate in economic sanctions which include food. We must stress that in those cases food producers must not be required to carry the cost of the decisions to impose sanctions. The legislation should provide clear guidelines for compensation to food producers.

Prairie Pools has a number of other concerns about this legislation. We would like to see more precise definitions of the circumstances which would trigger the imposition of sanctions. The legislation should provide a clear definition of a grave breach of international peace and security and should specify the lines of responsibility for decision-making.

The second circumstance which could trigger an economic sanction is where an international organization or association of which Canada is a member makes a decision to impose sanctions. We hope the government would carefully examine the composition and the balance of power of these organizations to determine the motivation for the proposed sanction before Canada agrees to participate.

We would also like the government to carefully examine the implications of a freeze on foreign assets held in Canada. This could have serious implications for trade and food products. For example, Iraqi assets in Canada are currently frozen. This prevents them from purchasing Canadian grain even though the food embargo has been lifted.

The legislation also does not establish clear guidelines to determine the effectiveness of sanctions. A process of assessment is important, as is a timeframe for the evaluation of their effectiveness. PPI believes that Parliament should be charged with the responsibility of monitoring and assessing economic sanctions.

[*Traduction*]

céréales et de provendes en Union soviétique. En fait, cela a encouragé l'Union Soviétique à diversifier ses sources d'approvisionnement. Comme vous pouvez le constater aux tableaux 1 et 2 de la page 2, les importations soviétiques ont augmenté en 1980. Les Etats-Unis ont perdu une part du marché en faveur d'autres exportateurs. L'embargo n'a pas seulement entraîné une perte de marché pour les produits américains, il a aussi eu des conséquences financières graves pour les agriculteurs américains. La réduction des exportations a entraîné une chute des prix qui s'est traduite par une perte de revenus d'exportation de 2,2 milliards de dollars. C'est-à-dire que le gouvernement a versé 2,2 milliards de dollars sous forme de paiement compensatoire, et vous imaginez l'incidence que cela a sur les prix internationaux.

Nous pensons avoir démontré clairement que les sanctions touchant les produits alimentaires ne donnent pas les résultats escomptés et qu'elles ont généralement une incidence négative sur les producteurs. Si nous comprenons que le gouvernement a besoin d'une loi imposant des directives en matière de sanctions économiques, les Syndicats du blé des Prairies souhaitent que les produits alimentaires en soient spécifiquement exclus.

Nous reconnaissons que dans certains cas, comme l'Irak par exemple, le Canada, en tant que membre d'une association ou d'une organisation internationale, est tenu de participer à des sanctions économiques qui touchent aussi les produits alimentaires. Nous insistons sur le fait que dans ces cas-là, il ne faut pas que les producteurs aient à payer le coût des sanctions. La loi doit prévoir des mesures d'indemnisation des producteurs.

D'autres questions préoccupent également les Syndicats du blé des Prairies. Nous souhaitons que soient définies avec plus de précision les circonstances qui entraîneraient l'imposition de sanctions. La loi doit également définir clairement ce qui constitue une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales et préciser les responsabilités décisionnelles.

Des sanctions peuvent également être imposées si une organisation internationale ou une association d'États dont le Canada est membre appelle à la prise de mesures économiques. Nous espérons que le gouvernement examinera attentivement la composition et l'équilibre du pouvoir au sein de ces organisations afin de déterminer ce qui motive l'appel à la prise de mesures économiques, avant d'y participer.

Nous souhaitons également que le gouvernement examine attentivement les conséquences que pourrait avoir le blocage des biens étrangers situés au Canada. Une telle mesure pourrait avoir des conséquences graves pour le commerce international des produits alimentaires. Par exemple, les biens irakiens situés au Canada sont actuellement bloqués. Cela veut dire que l'Irak ne peut pas acheter de céréales au Canada, bien que l'embargo sur les aliments ait été levé.

La loi n'établit en outre aucune ligne directrice permettant de déterminer l'efficacité des sanctions. Il est important de prévoir une méthode d'évaluation ainsi qu'un délai d'évaluation. La PPI estime que c'est au Parlement que doit revenir la responsabilité de surveiller et d'évaluer l'efficacité des mesures économiques.

[*Text*]

In conclusion, I would like to say that we have been proud of Canada's successful independent foreign policy. It has been a policy of recognizing the needs of food producers and consumers. For example, Canada was the first country to formally recognize China and to begin trading with that country. In spite of the political climate, Canada maintains an independent relationship with Cuba.

Canada chose not to participate in food embargos imposed by the United States in the 1970s and 1980s. To re-emphasize our main concern, we believe it is in the best interests of Canada's producers, consumers in foreign countries and of the Canadian government that food not be used as a political weapon. If the government determines that it is necessary to include food in economic sanctions, food producers must be compensated.

Once again, thank you for the opportunity to meet you today. We look forward to your questions.

Mr. Axworthy: I am glad Mr. Stevenson and his colleagues have come, because they raise an issue we had to face several times. I can recall when we were in government and having to deal with Afghanistan on the same grounds, having to deal with food as an economic weapon. It does raise some very tough questions for those of us who represent western Canadian ridings. In the past we dealt with it by way of compensation for food producers. I take it that in your case this has not been a sufficient way of handling the problem.

Mr. Stevenson: Compensation is sometimes hard to identify and measure. In the case of the Iraqi situation, we recognize that there was a substantial deficit in the wheat board account. The federal government had to pick that up, so I suppose we have to assume that part of the deficit the federal government picked up was caused by the drop in export sales.

We sometimes find a situation where the federal government will make a decision—it hasn't been that often, I should point that out—to impose an embargo without previously addressing our concern about who in fact will absorb the cost of that embargo.

• 1645

Mr. Axworthy: Mr. Stevenson, I was in Iraq just before the war broke out. I was in the parliamentary delegation in November, December, just before the hostilities. It was certainly clear to me that if we had let the sanctions work longer, we frankly wouldn't have had to use military action. They really were biting very deeply into that country, and I think subsequent lessons I think have proven that right, even to the point where General Powell, Chairman of the Joint Chiefs of Staff of the United States, admitted the same thing.

As I recall, though, while food was not part of the embargo, the payment for it was. This was the difficulty in Iraq. It was not that there was humanitarian assistance allowed, it's that the assets were frozen, or that Iraq was not allowed to sell the oil to pay for it.

So here comes the problem. It's not so much the prohibition against the use of food per se, it's the sanctions against the economic wherewithal of the governments of those countries where sanctions were being applied that make a difference.

[*Translation*]

En conclusion, je tiens à dire que nous sommes fiers que le Canada ait su mener une politique étrangère indépendante, qui tient compte des besoins des producteurs et des consommateurs. Par exemple, le Canada a été le premier pays à reconnaître officiellement la Chine et à entamer des relations commerciales avec ce pays. En dépit du climat politique, le Canada maintient des liens avec Cuba.

Le Canada avait choisi de ne pas participer aux embargos alimentaires imposés par les États-Unis dans les années 70 et 80. Encore une fois, nous estimons qu'il est dans l'intérêt des producteurs canadiens, des consommateurs dans les États étrangers et du gouvernement du Canada de ne pas utiliser l'alimentation comme arme politique. Si le gouvernement estime nécessaire d'inclure l'alimentation dans les mesures économiques, il doit indemniser les producteurs.

Encore une fois, je vous remercie de nous avoir permis de venir aujourd'hui. Nous sommes prêts à répondre à toutes vos questions.

M. Axworthy: Je suis ravi d'accueillir M. Stevenson et ses collègues, car ils ont abordé une question qui s'est posée à plusieurs reprises. Je me souviens qu'à l'époque où nous formions le gouvernement, à l'époque de l'invasion de l'Afghanistan, nous avions eu à trancher la question de l'arme alimentaire. C'est une question extrêmement épineuse pour les députés des circonscriptions de l'Ouest. Jusqu'ici, nous avons indemnisé les producteurs. Je crois comprendre que dans votre cas cela n'a pas réglé le problème.

M. Stevenson: Il est parfois difficile d'identifier et de mesurer les indemnités. Dans le cas de l'Irak, nous savons que la Commission canadienne du blé a enregistré un déficit important. Comme le gouvernement fédéral a dû l'absorber, j'imagine qu'on peut dire que le gouvernement fédéral a absorbé les pertes causées par la chute des recettes d'exportation.

Il arrive que le gouvernement fédéral décide—je dois préciser que cela ne s'est pas produit souvent—d'imposer un embargo sans d'abord décider qui en absorbera le coût.

M. Axworthy: Monsieur Stevenson, j'étais en Irak juste avant le début des hostilités. Je faisais partie d'une délégation parlementaire qui s'est rendue en Irak en novembre, décembre, juste avant les hostilités. Je n'avais absolument aucun doute que si nous avions maintenu les sanctions plus longtemps, nous n'aurions pas eu à intervenir militairement. Elles étaient durement ressenties, et les faits l'ont prouvé, à tel point que même le général Powell, président des chefs d'état-major des États-Unis, l'a reconnu.

Si je me souviens bien, on n'avait pourtant pas inclus les aliments dans l'embargo, mais les paiements. C'est de là que provient la difficulté en ce qui concerne l'Irak. Ce n'était pas une question d'aide humanitaire, mais de blocage des biens, ou plutôt, c'était que l'Irak ne pouvait pas vendre son pétrole pour payer ses importations.

Voilà donc le problème. Ce n'est pas tant l'embargo sur les produits alimentaires qui pose un problème, mais bien plutôt les sanctions imposées contre les moyens économiques des gouvernements visés.

[*Texte*]

As we see even now in the dispute between Iraq and the United Nations, if you unfreeze assets for one purpose, they want to use them for other purposes. It gets back into the doctrine of national sovereignty versus this international community.

How would you propose dealing with that in these circumstances? If you prohibit food as an economic weapon, then presumably you would be allowing them to use their assets, whether it's oil or money, to purchase that food. But once you open this Pandora's box, then they can use the money for all the other purposes. It's pretty hard to control from that point, and therefore you don't have the sanctions program.

Mr. Stevenson: I don't know whether I can address that kind of a question. I believe you will recall in my presentation and in the brief that it recognizes the international decision that government has a right to make.

We generally approach it on the basis that producers shouldn't be the victimized third party, and avoided getting into the confrontational end of whether it's a wise international decision.

Mr. Axworthy: The one thing I had going for me when I was in Iraq was that they knew I was a foreign minister of the Wheat Board, and I had all kinds of preferential treatment as a result. Anything else didn't count for much.

Mr. Stevenson: In the Iraqi situation the imports were substantial. . .a very important market. I believe at that point they were close to fourth in line of importance in our international markets.

Mr. Axworthy: I was very pleased to see in your submission the appeal that Parliament exercise a continuing role of monitoring of the sanctions and that there also be a form of sunset clause, or whatever it may be, to ensure that sanctions don't become a never-ending saga but in fact have the capacity to be monitored, measured, and evaluated as to their effectiveness.

I think we're into that situation now in Iraq, where Parliament is basically helpless to determine whether sanctions should or should not be applied. I think those are certainly good grounds for changes that we'll have to consider. So I appreciate your comments on this.

I would like to find another way of dealing with the food problem you raise without undermining the efficacy of sanctions, which I personally believe are a much more preferable way of dealing with questions of conflict than going to war to fight them.

Mr. Heap: Welcome, gentlemen. You are presenting your question very clearly, on which I haven't done nearly so much thinking.

I'd like to ask if you could just actually clarify your main point. It seems to me when you suggested that food not be included as a political weapon in the sense of being prohibited by sanctions from export to a certain country there seem to be perhaps three strains of thinking in what you said. One would be simply a moral argument that more harm would be done, let's say, to the common people of the country concerned than would be achieved by the sanction if

[*Traduction*]

Comme on peut le constater encore aujourd'hui dans le différend qui oppose l'Irak aux Nations Unies, si l'on bloque les biens pour une raison, l'État souhaite les utiliser pour autre chose. C'est une question qui touche le concept de la souveraineté nationale par rapport à la collectivité internationale.

Comment proposeriez-vous que l'on règle ce problème dans ces circonstances? Si on interdit l'arme alimentaire, cela voudrait dire que le pays pourrait utiliser ses biens, qu'il s'agisse de pétrole ou de devises, pour ses importations. Mais on ouvre dès lors la boîte de Pandore, car cela veut dire aussi qu'il peut utiliser son argent pour toutes sortes d'autres choses. Il est difficile d'assurer un contrôle, et on n'a alors plus de mesures économiques.

M. Stevenson: Je ne sais pas si je peux répondre à ce genre de questions. Vous vous souviendrez que dans mon exposé, et dans notre mémoire, nous reconnaissons que le gouvernement a le droit de prendre une décision de concert avec la communauté internationale.

Selon nous, les producteurs ne doivent pas en être les victimes involontaires, et nous avons évité de débattre de la sagesse d'une telle décision internationale.

M. Axworthy: Un des avantages que j'avais lors de mon séjour en Iraq, c'était qu'on me connaissait comme ministre de la Commission du blé, et cela m'a valu toutes sortes de traitements de faveur. Le reste comptait peu.

M. Stevenson: Les importations de l'Irak représentaient un marché important. Je crois qu'au moment de la guerre l'Irak était probablement notre quatrième marché international.

M. Axworthy: J'ai constaté avec plaisir que dans votre mémoire vous suggérez que soit confiée au Parlement la responsabilité de surveiller l'efficacité des sanctions, et de constater que vous proposez également une mesure de temporarisation pour que les sanctions ne soient pas maintenues éternellement et que leur efficacité soit contrôlée, mesurée et évaluée.

En ce qui concerne l'Irak, nous sommes maintenant au point où le Parlement n'a aucun moyen de déterminer s'il faut ou non appliquer des mesures économiques. Cela justifie certainement que l'on envisage de modifier l'état actuel des choses. Je vous remercie de vos commentaires là-dessus.

Je souhaiterais trouver une solution à ce problème que vous soulevez sans pour autant affaiblir l'efficacité des sanctions économiques qui, à mes yeux, sont de loin préférables au conflit armé.

M. Heap: Messieurs, soyez les bienvenus. Vous avez très bien exposé le problème, problème auquel je n'avais pas tant réfléchi.

Je souhaiterais que vous précisiez votre principal argument. Il me semble avoir décelé trois éléments dans votre argument contre l'utilisation des produits alimentaires comme arme politique, c'est-à-dire lorsque vous demandez que l'exportation de produits alimentaires soit exemptée aux termes de la loi. Il y a d'abord l'argument moral, selon lequel le tort causé à la population dépasserait les avantages des sanctions. Il y a aussi l'argument selon lequel les sanctions ne

[*Text*]

it included food. Or possibly there is the argument that it doesn't work because the country will find other sources. Of course that partly depends on how many countries join in the sanctions. Or there is the argument that it shouldn't be done because it could hurt some of our producers. I think all those arguments have a certain weight.

• 1650

I don't know whether those are your arguments, and if so, which one you urge most strongly, but some of them, at least—not so much the first one—might be urged against many other kinds of goods, even war goods, that if they can't buy it here they might buy it there, or of course that it may hurt the Canadian producers in other lines than food.

I think your point that the Canadian producers should be compensated by the country that thinks it's a good thing to prohibit that export is certainly well taken and ought to be seriously considered, but are you saying that production of food is in a class by itself?

I believe in the case of the sanctions on Iraq the UN principles are a little complicated, but they did include a sort of a partial exemption of food and medical supplies, which was not very effectively carried through, so I've read. Would you include food and medical supplies in this? Would you think it appropriate that if food were so considered medical supplies also be so considered, and that perhaps there might be other classes on the moral ground that we do more harm to the common people than we do good to the political aim concerned?

Mr. Charlie Swanson (Executive Member, Prairie Pools): You raised a very difficult question in what you're coming at, but I think you started out by asking what is the main purpose of what we're saying, what's our main point.

I guess the main point of what we're saying is if it's determined in the interest of Canada that we should be imposing these kinds of sanctions, then the penalties should not fall back on the producers of food in this country. I think that's really the bottom line of what we're proposing. We realize and recognize that there may be circumstances where it isn't necessary to take that step. Our main point is that producers of food in Canada not be the people who bear the cost of imposing that sanction. I guess that's our bottom line.

Mr. Javier Ceaceres (Executive Director, Prairie Pools): There is another argument that you don't have in your list: the economic argument. You can substitute your sources of supply, and that has a long long-term effect.

If you look at the problems that U.S. agriculture has today, you can trace that back to the embargo in 1973 against Japan. When those countries have the resources to buy, they tend to diversify their source of supply so they reduce their dependency on those countries who may impose economic sanctions.

Mr. Heap: So that's a completely independent argument from the argument about not penalizing the producers.

Mr. Ceaceres: You need to take into account the short-term effect, but mainly the long-term effect.

[*Translation*]

fonctionnent pas parce que le pays trouve d'autres sources d'approvisionnement. Cela dépend bien sûr du nombre de pays qui participent à ces mesures économiques. Il y a un troisième argument, selon lequel ce sont les producteurs qui sont frappés. Tous ces arguments sont valables.

Je ne sais pas si ce sont là vos arguments, et le cas échéant, lequel vous semble prépondérant; mis à part le premier, les autres peuvent aussi être invoqués pour d'autres types de produits, même pour des produits militaires, car le pays visé peut toujours trouver une autre source d'approvisionnement.

On peut faire valoir aussi que les producteurs canadiens soient indemnisés si le pays juge bon d'imposer des mesures économiques, mais voulez-vous dire que la production alimentaire est une catégorie à part?

Dans le cas des mesures contre l'Irak, les principes adoptés par les Nations Unies étaient un peu complexes, mais il me semble qu'ils incluaient une exemption partielle des produits alimentaires et médicaux, qui n'a pas été appliquée avec beaucoup d'efficacité, d'après ce que j'ai pu en lire. Proposez-vous d'inclure les aliments et les produits médicaux? Vous semblerait-il juste que si l'on fait une exception pour les aliments, qu'on l'étende aux produits médicaux, ainsi qu'à d'autres catégories, éventuellement, selon le principe que cela ferait plus de tort à la population que de bien sur le plan politique?

M. Charlie Swanson (membre de la direction, Syndicats du blé des Prairies): Vous soulevez là une question très délicate, mais vous avez demandé d'abord, me semble-t-il, quel est notre principal argument.

Si l'on estime qu'il est dans l'intérêt du Canada d'imposer ce type de sanctions, les producteurs de denrées ne doivent pas en payer le prix. Cela résume, je pense, notre position. Nous comprenons que dans certaines circonstances, les sanctions peuvent être nécessaires. En quelques mots, nous ne voulons pas que les producteurs de denrées canadiens aient à en payer le prix.

M. Javier Ceaceres (directeur général, Syndicats du blé des Prairies): Il y a un autre argument, que vous avez oublié, l'argument économique. On peut trouver d'autres sources d'approvisionnement, avec des conséquences à long terme.

Si l'on considère les problèmes que connaît actuellement l'agriculture américaine, on constate qu'ils remontent à l'embargo de 1973 contre le Japon. Si le pays a les moyens d'acheter, il va diversifier ses sources d'approvisionnement, afin d'être moins tributaire de pays qui risquent d'imposer des sanctions économiques.

M. Heap: Cet argument-là est donc tout à fait indépendant de l'argument contre la victimisation des producteurs.

M. Ceaceres: Il faut considérer aussi les conséquences à court terme, mais surtout, les effets à long terme.

[*Texte*]

M. Ferland: J'ai trouvé votre mémoire intéressant. Vous avez dit tout à l'heure que si les sanctions sont dans l'intérêt du Canada, le gouvernement devrait venir en aide aux producteurs pour les pertes qu'ils pourraient encourir.

• 1655

Il est certain que si le Canada décide d'utiliser des sanctions, c'est que c'est dans l'intérêt de tous les Canadiens, parce que ce qu'on vise à faire avec ces sanctions-là, c'est d'éviter d'envoyer nos filles et nos fils se faire tuer à l'extérieur du pays. On en tire tous des conséquences.

Lorsque le gouvernement décide d'imposer des sanctions économiques, il vise en grande majorité l'industrie, non pas uniquement l'industrie céréalière au Canada, mais c'est l'ensemble de l'industrie canadienne qui est touchée directement ou indirectement. Que ce soit des fournisseurs de pièces d'équipement hydraulique ou autres, quand on a des sanctions, elles visent l'ensemble des exportations du pays et non pas une seule partie.

D'autre part, vous avez dit que lorsqu'il y a eu des sanctions à propos du Japon, ça nous a créé des problèmes à long terme. C'est vrai, et cela a peut-être permis aux Japonais d'acquérir une certaine autosuffisance aussi. Je pense qu'en tant que Canadiens, il va falloir qu'on accepte le fait que de plus en plus les pays atteignent une certaine autosuffisance au niveau de leurs besoins. Être toujours dépendant du voisin pour assurer sa survie, ce n'est pas nécessairement toujours bon pour un pays; et les producteurs, dans mon coin de pays, me le répètent tous les jours. Si c'est bon pour nous, ça doit être bon pour les autres aussi.

J'aimerais que vous me disiez pourquoi on devrait en particulier soutenir davantage les producteurs agricoles que l'ensemble de l'industrie canadienne qui est visée, et dans bien des cas, beaucoup plus fortement que l'industrie agricole. En fait, utiliser la nourriture de base en matière de sanctions n'a jamais été la priorité du gouvernement canadien. Mais c'est toujours les industries qui fournissent de l'équipement, que ce soit des camions, avions ou autres, qui sont les premières visées.

Est-ce qu'on devrait à ce moment-là les dédommager elles aussi?

Mr. Stevenson: I think we have to put into perspective the Middle East situation. I believe Iraq was a market for something like 800,000 tonnes of grain. I believe the Iran area was for about the same amount, and Kuwait was also substantial. If we're going to let the burden of an embargo fall back on 2% of the Canadian population, that's what occurs when you embargo food. I believe grain producers number about 2% of Canada's population. It's a substantial economic impact on a small portion of the population.

As I mentioned earlier, that Middle East area was a very important market for the Canadian Wheat Board. I'm not sure whether it was Iraq or Iran, but one of them was certainly fourth in size as far as one of our export markets,

[*Traduction*]

Mr. Ferland: I found your brief very interesting. You said earlier that if it is in the interest of Canada to impose sanctions, the government should compensate producers for their losses.

If Canada imposes sanctions, it is clear that this will be in the interest of all Canadians, because the aim of sanctions is to prevent our sons and daughters from being killed abroad. We all feel the consequences.

When the government decides to impose economic sanctions, it mostly affects industry, not only Canada's grain industry, but Canada's industry as a whole is directly or indirectly affected. Whether we are talking about suppliers of hydraulic equipment parts or other groups, sanctions affect everything the country exports and not only a given group.

You have also said that when sanctions were imposed on Japan, they also created long-term problems for us. That is true, and it may have allowed the Japanese to become self-sufficient up to a point. As Canadians, I believe we will have to accept the fact that more and more countries are attaining a certain degree of self-sufficiency. It is not always necessarily a good thing for a country to always depend on its neighbour for its survival; and where I live, producers do not stop reminding me of this every day. If it is good for us, it must be good for others too.

I would like you to tell me why we should first and foremost support farmers rather than Canadian industries which on the whole are affected and in many cases, much more so than the farm industry. In fact, it has never been a priority for the Canadian government to restrict staples as a form of sanctions. But in reality, industries producing equipment such as trucks and planes are always the first to be affected.

Should these sectors also be compensated?

M. Stevenson: Je crois qu'il faut mettre en perspective la situation du Moyen-Orient. L'Irak, je crois, représentait un marché de quelque 800,000 tonnes de céréales. À moins que je ne me trompe, l'Iran représentait un marché comparable et le Koweït représentait également un marché important. C'est 2 p. 100 de la population canadienne qui paye lorsqu'il y a un embargo alimentaire. Je crois que les producteurs de céréales représentent environ 2 p. 100 de la population du Canada. Un embargo représente donc un impact économique énorme sur une petite partie de la population.

Comme je l'ai dit plus tôt, le Moyen-Orient représente un marché très important pour la Commission canadienne du blé. Je ne suis pas sûr si c'est l'Irak ou l'Iran qui représente, en ordre d'importance, notre quatrième marché

[*Text*]

and I think there has to be some equity. The mere fact that somebody says we're going to embargo food hasn't always meant that armaments and guns have stopped. There's other ways to get armaments and guns there that benefits Canadians that haven't been told publicly.

M. Ferland: J'en conviens, mais vous n'avez pas répondu à mes questions. Vous semblez laisser croire que le gouvernement canadien fait porter le fardeau de ses décisions sur 2 p. 100 de la population. Je ne suis pas d'accord avec vous, parce que si c'est vrai que les producteurs de grain représentent 2 p. 100 de la population, toutes les semaines je dois expliquer pourquoi j'investis des milliards de dollars à tous les ans pour soutenir 2 p. 100 de la population. Et je peux facilement l'expliquer, parce que je crois à l'importance d'une agriculture solide au Canada et qu'on doit payer un prix en tant que Canadiens pour ce faire. Mais j'accepte difficilement que vous disiez que l'on tente, en tant que gouvernement, de faire porter le fardeau des décisions sur 2 p. 100 de la population.

Lorsqu'il y a eu un embargo vers l'Iraq, je peux vous dire qu'il y a un paquet de compagnies canadiennes qui y ont goûté pas mal plus fort que certaines entreprises agricoles de l'Ouest canadien.

• 1700

Mr. Swanson: In addition to what Mr. Stevenson has said in answer to your question, I would suggest also that in the case of food, we're dealing with a perishable product. The production of that is usually something that's planned or already being processed at the time when an embargo may be put in place. I think it is somewhat easier to turn up or turn down an industrial plant than it is for a farm to do so, whether it's in eastern Canada or western Canada. Production from an industry is a little bit easier to control and to meet the market with than when we're dealing with food production, generally speaking. So I think we can also take that into consideration, along with the fact that we're dealing with a perishable product.

The Chairman: What percent of your exports would have been affected by the sanctions in connection with the Gulf War?

Mr. Stevenson: The Iraqi situation would likely be in the area of 4%. If you took the Middle East area in total, if it had escalated, which we were fearful it would, I suppose it would have been 10%. That doesn't sound great, but it often has a major impact on international price.

The Chairman: Who were you saying ranked fourth—

Mr. Ceaceres: It is Iraq.

The Chairman: So even ranking fourth has it within 10% of total exports. I didn't realize it was on that scale of things.

Mr. Ceaceres: We export to about 60 countries. The grain economy in this country is quite diversified in terms of market. Iraq was importing close to 1 million tonnes at the time of the embargo.

The Chairman: If there are no other questions, I'll thank you, gentlemen, for your presentation. It was very professionally done, nicely highlighted.

[*Translation*]

d'exportation. Je crois donc qu'il faut tenter de trouver un équilibre. Le simple fait d'annoncer que le Canada imposera un embargo alimentaire ne signifie pas nécessairement que l'exportation des armes et des armements a cessé. Il existe sûrement d'autres façons d'exporter les armements et les armes dans cette région qui avantage les Canadiens mais qui ne sont pas connues du public.

Mr. Ferland: I agree, but you have not answered my questions. You seem to want us to believe that 2% of the population bears the brunt of the decisions made by the Canadian government. I do not agree with you on that point, because if it is true that grain producers represent 2% of the population, the government would have to justify every week why it invests billions of dollars every year to sustain 2% of the population. But the answer is simple, since I believe that farming must be secure in Canada and that as Canadians we should pay a price to ensure this. But I have problems when you say that 2% of the population suffers the repercussions of government decisions.

During the embargo against Iraq, I can assure you that a great many Canadian companies suffered much more than some farm industries in Western Canada.

M. Swanson: En plus de la réponse donnée par M. Stevenson à votre question, je dirais même que dans le cas des denrées, on parle d'un produit périssable. La production des denrées est planifiée bien à l'avance ou est peut-être déjà en cours lors de l'imposition d'un embargo. Je crois qu'il est un peu plus facile d'accélérer ou de ralentir la production industrielle que la production agricole, que ce soit dans l'est ou dans l'ouest du Canada. De façon générale, il est plus facile, pour répondre aux besoins du marché, de contrôler la production industrielle que la production alimentaire. C'est donc un facteur important que l'on doit ajouter au fait que nous parlons d'un produit périssable.

Le président: Quel pourcentage de vos exportations ont été touchées par les sanctions imposées lors de la guerre du Golfe?

M. Stevenson: Le conflit irakien a touché environ 4 p. 100 de nos exportations. Une escalade du conflit au Moyen-Orient, aurait eu un impact sur 10 p. 100 de nos exportations. À première vue, cela ne peut pas paraître grave, mais dans de tels cas, il y a souvent des répercussions sur le prix international des produits.

Le président: Qui était à la quatrième place...

M. Ceaceres: L'Irak.

Le président: Par conséquent, votre quatrième marché en importance aurait touché 10 p. 100 de toutes les exportations. Je ne savais pas qu'il y aurait eu un tel impact.

M. Ceaceres: Nous exportons dans environ 60 pays. Les marchés pour notre industrie céréalière sont relativement diversifiés. Avant l'embargo, l'Irak importait près d'un million de tonnes.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie, messieurs, pour votre exposé. Il était sérieux et allait à l'essentiel.

[*Texte*]

I have one other matter to deal with, colleagues, concerning the chairmanship of the next meeting. Pursuant to the standing orders, I've appointed Lloyd Axworthy to chair the meeting on Thursday, March 19, with your concurrence.

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Chers collègues, j'ai un dernier point de discussion portant sur la présidence de la prochaine réunion. En vertu du Règlement, j'ai désigné Lloyd Axworthy comme président pour la prochaine réunion qui aura lieu le jeudi 19 mars. Etes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Council on Refugees:

Nancy Worsfold, Executive Director;

Janet Dench, Working group coordinator.

From Prairie Pools:

Garf Stevenson, Executive Member;

Charlie Swanson, Executive Member;

Javier Ceaceres, Executive Director.

TÉMOINS

Du Conseil canadien pour les réfugiés:

Nancy Worsfold, directrice exécutive;

Janet Dench, coordinatrice des groupes de travail.

Des Prairie Pools:

Garf Stevenson, membre exécutif;

Charlie Swanson, membre exécutif;

Javier Ceaceres, directeur exécutif.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC3
-1992
E15

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Thursday, March 19, 1992

Chairman: Bill Attewell

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 3

Le jeudi 19 mars 1992

Président: Bill Attewell

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee E on

BILL C-53

An Act to provide for the imposition of special economic measures

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le

PROJET DE LOI C-53

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
APR 20 1992
University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24702

LEGISLATIVE COMMITTEE E ON BILL C-53

Chairman: Bill Attewell

Members

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay

(Quorum 5)

Bill Farrell

Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF E SUR LE PROJET DE LOI C-53

Président: Bill Attewell

Membres

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Bill Farrell

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 19, 1992
(4)

[*Text*]

Legislative Committee E on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures met at 11:35 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Lloyd Axworthy, presiding.

Member present: Charles Langlois.

Acting Members present: Lloyd Axworthy for David Berger; Jesse Flis for Jerry Pickard; Dan Heap for Bill Blaikie and Walter Van De Walle for Jim Hawkes.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Michel Rossignol, Research Officer.

Witness: From the Mennonite Central Committee of Canada: William Jansen, Director of the Ottawa Office.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 20, 1992, relating to Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, February 27, 1992, Issue No. 1*).

William Jansen made an opening statement and answered questions.

At 12:05 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 12:30 o'clock p.m., the sitting resumed.

Charles Langlois took the Chair.

At 12:32 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

Bill Farrell

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 MARS 1992
(4)

[*Traduction*]

Le Comité législatif E chargé du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, se réunit à 11 h 35, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Lloyd Axworthy (*président*).

Membre du Comité présent: Charles Langlois.

Membres suppléants présents: Lloyd Axworthy remplace David Berger; Jesse Flis remplace Jerry Pickard; Dan Heap remplace Bill Blaikie; Walter Van De Walle remplace Jim Hawkes.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Michel Rossignol, attaché de recherche.

Témoin: Du Comité central mennonite du Canada: William Jansen, directeur du bureau d'Ottawa.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 20 février 1992, le Comité reprend l'examen du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 février 1992, fascicule nº 1*).

William Jansen fait un exposé et répond aux questions.

À 12 h 05, la séance est suspendue.

À 12 h 30, la séance reprend.

Charles Langlois occupe le fauteuil.

À 12 h 32, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Bill Farrell

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Thursday, March 19, 1992

• 1133

The Chairman: Let me first put on the record that pursuant to subsection 113(4) of the Standing Orders, the chairman of this committee, Mr. Attewell, has designated me to act as the chair for today's meeting. So I find myself in this unaccustomed role, Mr. Langlois, Mr. Heap. I will have to leave around noon to catch a plane; however, we will adjust ourselves as we go along.

As you know, we are studying Bill C-53, an act to provide for the imposition of special economic measures. The witness today is Mr. William Jansen, who is the director of the Ottawa office of the Mennonite Central Committee of Canada. Mr. Jansen, we are, as always, pleased to see you. We ask you to take a place at the table and tell us what you have to say.

Mr. William Jansen (Director, Mennonite Central Committee of Canada): Thank you, Mr. Chairman. I want to acknowledge with appreciation the opportunity to come before this committee to put our concerns before you for consideration. I regret I do not have a written statement to leave here.

I would like to begin with three brief comments on certain parts of the bill before going on to our concern regarding the legislation.

The first area is very brief. It is simply to acknowledge that we would share some of the concerns the Canadian Council for Refugees brought before this body recently. I do not know the details of those concerns, but I want to indicate that I have read their brief and I want to endorse it.

• 1135

Secondly, subparagraph 4.(1)(b)(ii) states that any property situated in Canada held by a person in a foreign state could be seized. That seems very broad. For example, if there is a worker working in country X on behalf of a development or church organization, or a business person or a missionary, and that person has a house in Canada, would that house in Canada then be subject to seizure under that provision? It looks to me as though it is. I would think that this would merit close attention. I don't think it would be the intention of Parliament to enact that.

The third brief comment I would like to make is with regard to the review of an order in clause 7. Naturally, I'm pleased that there are provisions for reviewing orders invoking sanctions, but it seems to me that the procedure whereby Parliament can review these orders is rather rigid and difficult to work at for several reasons. One, is it necessary to have so many signatures before Parliament can debate it? Two, is it necessary to restrict the debate to only three hours? Three, is it possible to amend an order invoking sanctions, or can it only be revoked?

In subclause 7.(2), it looks as though it can only be revoked. I would think that it would be in the interest of Parliament to get something in place so that an order could be amended, modified, or made either smaller or larger.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le jeudi 19 mars 1992

Le président: J'aimerais d'abord signaler que, conformément au paragraphe 113(4) du Règlement, le président de ce comité, M. Attewell, m'a désigné pour présider cette séance. Monsieur Langlois, monsieur Heap, me voici donc investi d'un rôle inhabituel. Je partirai vers midi pour prendre l'avion; mais nous verrons à mesure que la séance se poursuivra.

Comme vous le savez, nous étudions aujourd'hui le projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales. Notre témoin est M. William Jansen, directeur du Bureau du comité central mennonite du Canada à Ottawa. Monsieur Jansen, comme d'habitude, nous sommes ravis de vous voir. Vous avez la parole.

M. William Jansen (directeur, Comité central mennonite du Canada): Merci, monsieur le président. Je vous remercie de m'avoir invité à venir vous exprimer nos préoccupations. Malheureusement, je n'ai pas de déclaration écrite.

Tout d'abord, j'aimerais faire quelques observations sur certaines parties du projet de loi avant de vous dire ce que nous en pensons.

J'aimerais vous dire très brièvement que nous partageons certaines des préoccupations que le Conseil canadien pour les réfugiés a exprimées ici récemment. Je ne connais pas ces préoccupations en détails, mais j'ai lu leur mémoire et je l'appuie.

Deuxièmement, le paragraphe 4.(1) stipule que l'on peut saisir tout bien situé au Canada et détenu par une personne se trouvant dans un pays étranger. Cela me semble très vague. Prenons par exemple le cas d'une personne travaillant dans un pays donné pour le compte d'un organisme de développement ou ecclésiastique, un homme d'affaires ou un missionnaire, possédant une maison au Canada; la maison peut-elle être saisie en vertu de cette disposition? Il me semble que oui. Il faut donc faire particulièrement attention. Je ne pense pas que telle soit l'intention du Parlement.

Ma troisième observation porte sur l'examen du décret prévu à l'article 7. Évidemment, je suis ravi qu'il existe des dispositions permettant d'examiner les décrets ordonnant des sanctions; mais il me semble que la procédure permettant au Parlement d'examiner ces décrets est plutôt rigide et génante, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, est-il nécessaire de réunir autant de signatures pour que le Parlement puisse en discuter? Deuxièmement, est-il nécessaire de limiter la durée des débats à trois heures seulement? Troisièmement, est-il possible de modifier un décret imposant des sanctions, ou peut-on seulement l'annuler?

D'après le paragraphe 7.(2), il me semble qu'on peut seulement l'annuler. Je crois qu'il serait dans l'intérêt du Parlement de prendre des mesures permettant d'amender, de modifier, de restreindre ou de développer un tel décret.

[*Texte*]

So those are three brief comments on minor matters of the bill. The main point I would like to bring to the committee relates to the exemptions set forth in clause 4, particularly subclauses 4.(3) and (4). There are two kinds of exemptions here. One exemption refers to the idea that in an order—in other words, an order that would invoke sanctions—there could be an exemption for any person or property or goods, etc. In other words, an organization such as the Mennonite Central Committee conceivably could be named there, though that is not very likely.

The second type of exemption is in subclause 4.(4). It refers to a "specified activity". What does that mean? Does it mean one shipment of grain or one shipment of skim milk powder?

These exemptions remind us of the experience our counterparts have had in the United States. I would like to convey some of that, bring that to your attention.

The United States, in dealing with Vietnam and Cambodia, have been subject to the Trading with the Enemy Act. So when our partner organization in the United States wants to send something to those countries, they've always had to get licences—two licences, in fact, one from the Commerce Department and another one from the Treasury Department. These licences can be renewed. One is for two years, the other is for one year. The Treasury Department wants a list of projects detailing what exactly is going to be sent, how much money, what people and so on, and the Commerce Department insists that it be humanitarian activity only.

There are several problems with that. One, they've been pretty rigid in defining what constitutes humanitarian activity. Developmental activity is clearly outside of or goes beyond what is humanitarian, according to the American government. Hence, when our partners in the United States have wanted to send food and medicine, they have been able to get licences relatively easily. However, when they wanted to send rototillers to help the farmers to till the soil, and they wanted rototillers so that they could have a piece of technology walking in front of them when they might be stepping on mines, rototillers were developmental. Small quantities of irrigation steel to build irrigation systems just at the village level was developmental. Even school kits. At one point our organization assembled a large number of school kits. They invited children from our communities to make school kits consisting of a simple bag, putting a notebook in it, a few pencils, an eraser and a few other things. That was not humanitarian. That was educational and hence developmental.

• 1140

On that point our partners in the United States thought this was just going too far, and they had thousands of children in the United States, Mennonite children who had made these kits, write letters to President Reagan. It caused quite a lot of attention in the media, and eventually the White House changed its mind and allowed these school kits to be sent to Cambodia.

[*Traduction*]

Voilà donc trois observations brèves sur certains aspects mineurs du projet de loi. J'aimerais surtout attirer votre attention sur les exemptions prévues à l'article 4, et en particulier, aux paragraphes 4.(3) et 4.(4). Il y a deux types d'exemptions ici. Premièrement, le décret—c'est-à-dire un décret imposant des sanctions—peut prévoir une exemption visant une personne, une propriété, des biens, etc. Autrement dit, l'exemption pourrait viser un organisme comme le Comité central Mennonite, bien que cela soit peu probable.

Le deuxième type d'exemption est prévu au paragraphe 4.(4). On y parle d'une «opération». Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie-t-il qu'une exemption peut viser un envoi de céréales ou de lait écrémé en poudre?

Ces exemptions nous rappellent l'expérience que nos homologues ont vécu aux États-Unis, et que j'aimerais porter à votre attention.

Aux États-Unis, les relations avec le Vietnam et le Cambodge sont assujetties à la Trading with the Enemy Act. Par conséquent, chaque fois que nos homologues américains veulent envoyer quelque chose dans ces pays, ils doivent obtenir des licences—en fait, il s'agit de deux licences, l'une du département du Commerce et l'autre du département du Trésor. Ces licences sont renouvelables. Leur durée de validité est de deux ans dans le premier cas et d'un an dans le second. Le département du Trésor demande une liste détaillée indiquant précisément les articles à envoyer, le montant d'argent, les personnes concernées, etc., et le département du Commerce veille à ce qu'il s'agisse uniquement d'activités humanitaires.

Cela pose plusieurs problèmes. Premièrement, leur définition de la notion d'activités humanitaires est assez restrictive. Le gouvernement américain ne considère pas les activités de développement comme étant humanitaires. Ainsi, lorsque nos partenaires des États-Unis ont voulu envoyer de la nourriture et des médicaments, ils ont obtenu assez facilement des licences à cet effet. Cependant, quand ils ont voulu envoyer des cultivateurs rotatifs pour aider les fermiers, qui voulaient les pousser devant eux pour éviter de marcher sur des mines, on a estimé qu'il s'agissait d'une activité de développement. Il en a été de même lorsqu'on a voulu envoyer de petites quantités de tuyaux d'acier pour construire des systèmes d'irrigation, uniquement dans les villages. Même l'envoi de trousses scolaires a été considéré comme une activité de développement. À un moment donné, nous avons réuni un grand nombre de trousses scolaires. On a invité les enfants de nos collectivités à constituer des trousses composées de la manière suivante: un sac ordinaire contenant un cahier, quelques crayons, une gomme et d'autres effets. On a estimé que ce n'était pas humanitaire. C'était éducatif et, par conséquent, une activité de développement.

À ce moment-là, nos partenaires américains ont considéré que le gouvernement était allé trop loin; ils ont donc demandé aux milliers d'enfants mennonites qui avaient constitué ces trousses d'écrire au président Reagan. L'événement a défrayé la chronique et, en fin de compte, la Maison-Blanche a changé d'avis et a autorisé l'envoi des trousses scolaires au Cambodge.

[*Text*]

It's been a very awkward thing to have a very rigid and narrow definition of humanitarian activity, yes, but no developmental activity. Of course, all of that was subject to licences.

Along with that there was another dimension that emerged in our Mennonite circles in the United States, and that was the difficult question of maybe we should send the stuff anyway; maybe we should engage in civil disobedience—so what if we don't get a licence. I really would prefer that we in Canada be spared of that kind of a debate so that we can do things legally and properly, and within the legal framework.

Let me now just compare that a little bit to the Canadian framework, to the way we have done things. First of all, we in Canada have been entirely free to send things to Vietnam and Cambodia as we have wanted to in the last 15 years. Admittedly, and some of you may know this, we were not allowed to use any CIDA dollars for our work in Vietnam and Cambodia until about a year ago. I made appeals on that issue. However, there was no restriction on us using our own money; that is, money from our own churches or other sources. The Canadian government imposed no restrictions on our freedom to do that, whereas our partners in the United States were subject to those restrictions.

Second, in the late 1960s, when the Vietnam War was raging, there was a strong desire to. . .you know, we were doing quite a bit of work in South Vietnam, but we wanted to do something in North Vietnam, somewhat as a symbolic gesture to indicate that we as a church group were not totally subsumed by the cause of the south, and so on. We in Canada were free to do that. We could send things to North Vietnam. There was no legal Canadian prohibition preventing us from doing that.

Third, we have a self-help crafts program, and we import crafts from many countries of the world and sell them in different communities, both in Canada and the United States. Here in Canada we are free to import them from virtually all countries. However, the program in the United States cannot import them from Vietnam, cannot import them from Cambodia, nor from Haiti, nor from Iran, nor from Cuba, nor from Iraq.

Fourth, just going back a little bit in history, in 1980, after the Soviet invasion of Afghanistan, the Canadian government did impose some restrictions. Some sales of wheat were not going forward. Nevertheless, we as an organization were not hindered in our exchanges with church people in the Soviet Union at that time.

Fifth, we have been able to support some church programs in Cuba. Our partners in the United States have not been able to do that. The American law has prevented them from doing that.

Sixth, even now under the sanctions in Iraq, we have been able to send some food to Iraq. However, our partners in the United States have to get special licences before they can send food supplies to Iraq.

Finally, just a very brief comment. Another organization here in Canada, the Canadian Friends Service Committee, is working on sending spare parts for ambulances in Iraq. They've been in discussion with the Canadian External

[*Translation*]

C'était très maladroit de définir les activités humanitaires de façon très restrictive et étroite, et d'interdire les activités de développement. Bien entendu, toutes ces activités étaient assujetties à des licences.

En outre, les communautés mennonites des États-Unis se sont demandées s'il fallait quand même envoyer de l'aide à l'étranger. Elles ont envisagé de faire de la désobéissance civile et de passer outre aux licences. Je préférerais vraiment que nous évitions ce genre de débat au Canada, afin que nous puissions travailler légalement et de façon appropriée.

À titre de comparaison, j'aimerais parler de la manière dont nous travaillons au Canada. Tout d'abord, au cours des 15 dernières années, nous avons été totalement libres d'envoyer de l'aide au Vietnam et au Cambodge. Certes, comme vous le savez peut-être, jusqu'à l'année dernière, nous n'avions pas le droit d'utiliser les fonds de l'ACDI pour aider le Vietnam et le Cambodge. J'ai contesté cette situation. Néanmoins, on ne nous empêchait pas d'utiliser nos propres fonds, c'est-à-dire l'argent provenant de nos églises et d'autres sources. Le gouvernement canadien nous laissait carte blanche, alors que nos partenaires américains étaient assujettis à des restrictions.

Deuxièmement, vers la fin des années 1960, lorsque la guerre du Vietnam faisait rage, nous avions tellement envie de. . . nous avions des activités au Sud-Vietnam, mais nous voulions faire quelque chose au Nord-Vietnam, faire un geste symbolique pour démontrer qu'en tant qu'organisme d'église, nous n'étions pas inféodés au sud. Au Canada, nous pouvions le faire. Nous pouvions envoyer de l'aide au Nord-Vietnam. Aucune loi canadienne ne nous en empêchait.

Troisièmement, nous avons un programme d'artisanat. Nous importons des objets d'art de nombreux pays et nous les vendons dans diverses collectivités, tant au Canada qu'aux États-Unis. Au Canada, nous avons le droit de les importer de n'importe quel pays. Nos homologues américains ne peuvent pas importer de produits du Vietnam, du Cambodge, d'Haïti, d'Iran, de Cuba ou d'Irak.

Quatrièmement, en 1980, après l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique, le gouvernement canadien a imposé quelques restrictions. Il a mis fin à certaines ventes de blé. Néanmoins, en tant qu'organisme d'église, nous avons continué à traiter avec les églises soviétiques à l'époque.

Cinquièmement, nous avons été en mesure d'appuyer certains programmes confessionnels à Cuba. Nos partenaires des États-Unis n'ont pas pu le faire, parce que les lois américaines le leur interdisaient.

Sixièmement, en dépit des sanctions qui frappent actuellement l'Irak, nous avons pu acheminer de l'aide alimentaire dans ce pays. Pour en faire autant, nos homologues américains doivent obtenir des autorisations spéciales.

Enfin, un autre organisme canadien, le Secours Quaker canadien, envisage d'envoyer des pièces détachées pour ambulances en Irak. Il en a parlé au ministère des relations extérieures, qui lui a répondu que ces pièces ne sont pas a

[*Texte*]

Affairs Department, and the External Affairs Department has informed them that spare parts of ambulances do not obviously fall under the exemptions the United Nations has set up regarding the sanctions on Iraq. So there needs to be some work to argue that spare parts for ambulances can fall under these UN exemptions. So there are some complications there. I say that only to indicate that there is not totally unhindered freedom because of these international connections with the United Nations. And working under that rubric, Canadian NGOs are somewhat affected, but nevertheless we are much freer than our partners in the United States.

• 1145

I am hoping that we in Canada will not unwittingly find ourselves in a situation that is similar to the American situation. I believe firmly it is not the intention of the Canadian government or the Canadian Parliament to do that, and I am hoping it can be prevented.

Looking now at the exemptions, I have been trying to ask myself, how might these exemptions work? The exemption in subclause (3) refers to a person. Could an order invoking sanctions against country X say that the MCC will be exempted from that order? Not likely. An individual organization will not be named. Could there be a reference to all church and NGO organizations, or all charitable organizations, all organizations registered as charities? That is doubtful too. So there is a question of how that might be defined in subclause (3). Is there a way of putting a word in there that would more clearly exempt these kinds of activities?

Secondly, with regard to subclause (4), it refers to a specified activity. What might that mean? Might it mean only one shipment of grain or food? I would like to suggest that in that clause you consider adding the words "specified activity" or "type of activity". That would suggest something a little broader. I assume one would also get into the American wording of "is it humanitarian, is it developmental, and how does one define those things", but maybe some work could be done on that.

I would like also to speak briefing to the question of why it is important to exempt NGOs or churches? I think there are two ways of approaching that. One is to say that there are two legitimate objectives. There is a tension between the two objectives, and there has to be some kind of balance or compromise found between the two objectives. Church groups might want to make the argument that it is a case of religious freedom. We do not want our government to tell us who our enemies are. If we do not believe the North Vietnamese are our enemies, then we do not want to be prohibited from giving some assistance to them.

But I think there is another way of approaching it, and that is to say that maybe they are not contradictory, maybe they can even be complementary. For example, there is no doubt in my mind that a great many people view with a lot of regret the suffering the sanctions against Iraq are imposing on the ordinary people of Iraq. I think that if there are generous exemptions in bills like this, then NGOs can do something to alleviate the suffering of the ordinary people. I don't think that will detract in any way from what pressure the sanctions may impose on the leaders of a government.

[*Traduction*]

priori couvertes par les exemptions aux sanctions des Nations Unies contre l'Irak. Il va donc falloir démontrer que les pièces détachées pour ambulances peuvent être couvertes par ces exemptions, ce qui pose quelques problèmes. Je veux par là dire que nous ne sommes pas tout à fait libres d'agir à cause de nos relations avec les Nations Unies. À cet égard, les ONG canadiennes sont un peu touchées; néanmoins, nous sommes beaucoup plus libres que nos partenaires américains.

J'espère qu'au Canada, nous n'allons pas nous retrouver involontairement dans la même situation que nos homologues les États-unis. Je crois fermement que telle n'est pas l'intention du gouvernement ou du Parlement canadien, et j'espère que nous pouvons éviter cette situation.

En ce qui concerne les exemptions, je me demande comment elles pourraient fonctionner. Au paragraphe 3, on parle d'une personne. Dans un décret invoquant des sanctions contre un pays donné, peut-on dire que le CCM est exempté? J'en doute. On ne peut pas désigner un organisme en particulier. Pourrait-on citer les Églises, les ONG, les organismes bénévoles et sans but lucratif? C'est également peu probable. Il se pose donc la question de savoir comment définir les organismes visés par les exemptions au paragraphe 3. Existe-t-il un libellé permettant d'exempter toutes ces activités?

Deuxièmement, le paragraphe 4 parle d'une opération. Que signifie ce terme? Peut-il s'agir simplement d'un envoi de céréales ou de nourriture? Je vous suggérerais de parler dans cet article, d'une «opération» ou d'un «type d'opération». Ainsi, la définition serait un peu plus générale. Je présume qu'il faudrait aussi chercher à voir ce que les Américains entendent par «activité humanitaire ou activité de développement»; c'est un domaine qui mérite encore un peu d'attention.

J'aimerais également vous dire pourquoi il est important d'exempter les ONG et les Églises. Il y a deux façons d'aborder la question. On pourrait par exemple dire qu'il y a deux objectifs légitimes à atteindre. Il y a un conflit entre les deux objectifs, et nous devons assurer un certain équilibre entre les deux. Pour les Églises, c'est une question de liberté de religion. Nous ne voulons pas que le gouvernement nous dise qui sont nos ennemis. Si nous ne croyons pas que les Nord-vietnamiens sont nos ennemis, nous ne voulons pas que l'on nous empêche de les aider.

Une autre façon d'aborder le problème serait de dire que les deux objectifs ne sont peut-être pas contradictoires et qu'ils pourraient même être complémentaires. Par exemple, je suis convaincu que bien des gens sont désolés de voir la souffrance que les sanctions contre l'Irak infligent à l'Irakien moyen. Si des projets de loi comme celui-ci comportaient des exemptions généreuses, les ONG pourraient soulager la souffrance des petites gens. Cela ne diminuerait en aucune manière les effets des sanctions sur les autorités gouvernementales.

[*Text*]

I think one can do some modest work in terms of alleviating at least some suffering of ordinary people. And in that sense I do not think the two objectives are in contradiction; I think they can even support each other further.

With regard to Cambodia and our experience there, for the last decade I personally had many communciations with people in the Department of External Affairs. Whenever our workers who were in Cambodia or Viet Nam would come back, particularly from Cambodia, I would take them to External Affairs and also to some Members of Parliament. I would usually make the case that we would like to have permission to use CIDA money and we would also like some policies changed, and so on. The response tended to be that we as a government cannot do that, but we are really quite pleased that you as a non-governmental organization are doing some things there.

Also, it provided a connection, a small Canadian presence there. It provided a link of communication where the Canadian government got a reading of how things feel from inside those countries. Particularly, Cambodia was an area the Canadian government had virtually no connection with over the course of the decade of the 1980s.

• 1150

In conclusion, I want to say the minister in her speech to the House of Commons when she introduced this referred to three principles that have always guided the Canadian governments with regard to sanctions. I would like to suggest there is a fourth principle, and I think it is at least as important as any of the three she mentioned—the principle that is simply a conclusion of what I've already said—namely, that Canada's tradition has been that NGOs and church organizations have not been seriously inhibited in their activities by sanctions that were imposed by the government. I think that is a very important Canadian tradition and I think it should be acknowledged as such, and I would like simply to add that as a principle for your consideration.

In order to get that principle incorporated a little more fully, what are the options? I'm not a lawyer and I don't really have much expertise on exactly how one might reword it, but maybe there could be some changes in the bill. Secondly, maybe there could be some work in regard to regulations under the bill.

A lawyer friend of mine read the bill for me and he said he found it unusual that it wasn't clear there would in fact be a body of regulations established under this bill. Maybe there would simply be a regulation whenever an order against country X was invoked; maybe that would be the regulation, but no more detailed framework that would provide a kind of standing body of guidelines. I think if we work toward that, then maybe some remedies could be established inside those regulations.

Finally, I would come back to this brief comment I made earlier about amendments to an order. I think if it were somewhat easier to amend an order as opposed to simply revoking it and if a parliamentary committee could undertake a review, then concerns like the ones I have brought to your attention here could perhaps be addressed in a remedial manner in that way.

[*Translation*]

Nous pouvons contribuer modestement à soulager une partie de la misère des gens ordinaires. Dans cette mesure, je ne crois pas que les deux objectifs soient contradictoires; ils sont même complémentaires.

En ce qui concerne le Cambodge et nos activités dans ce pays, j'ai personnellement communiqué à maintes reprises avec les autorités du ministère des Affaires extérieures au cours des 10 dernières années. Chaque fois que nos travailleurs revenaient du Cambodge ou du Vietnam, surtout du Cambodge, je les amenais au ministère et je leur faisais rencontrer quelques députés. En général, je leur demandais la permission d'utiliser les fonds de l'ACDI, je les invitais à modifier certaines politiques, etc.. On me répondait généralement que le gouvernement ne pouvait pas le faire, mais qu'il était ravi qu'un organisme non gouvernemental fasse quelque chose pour ces pays.

Je disais également que nous étions un lien, et que nous assurions une certaine présence canadienne dans ces pays. Nous étions un lien de communication permettant au gouvernement canadien de savoir comment les choses se passent à l'intérieur de ces pays. En particulier, le Cambodge est un pays avec lequel le gouvernement canadien n'avait pratiquement pas de relations au cours des années 1980.

En conclusion, en présentant ce projet de loi à la Chambre des communes, la ministre a parlé de trois principes que le gouvernement canadien a toujours respectés en matière de sanctions. Je crois qu'il en existe un quatrième, qui est au moins aussi important que les trois autres—un principe qui découle tout simplement de ce que j'ai déjà dit—à savoir qu'au Canada, les sanctions imposées par le gouvernement n'ont jamais empêché sérieusement les ONG et les organismes ecclésiastiques de mener leurs activités. Je crois qu'il s'agit là d'une tradition canadienne très importante qu'il faut reconnaître en tant que telle, et j'ajoute que c'est un principe qui mérite d'être étudié par le comité.

Comment peut-on intégrer ce principe de façon plus complète? Je ne suis pas avocat et je ne sais vraiment pas comment le reformuler, mais il faudrait peut-être apporter quelques changements au projet de loi, ou agir au niveau des règlements connexes.

Après avoir étudié ce projet de loi pour moi, un ami avocat m'a dit qu'il n'était pas évident que ce projet de loi serait accompagné de règlements. Nous aurons peut-être un règlement chaque fois qu'un décrét sera pris contre un pays, et pas de lignes directrices détaillées et permanentes. Si c'est le cas, je pense que nous pourrons prévoir certains secours dans ces règlements.

Enfin, je reviens à ce que j'ai dit au sujet des amendements à un décret. Il serait un peu plus facile d'amender un décret que de l'annuler tout simplement et, si un Comité parlementaire pouvait étudier la question on pourrait ainsi régler le genre de problème que j'ai soulevé.

[*Texte*]

Thank you very much; that's the extent of my remarks.

The Chairman: Thank you, Mr. Jansen. Your comments and analyses were very helpful. I now ask if the members have some questions. Mr. Heap.

Mr. Heap (Trinity—Spadina): I thank you also very much, Mr. Jansen, because you've been very specific in your examples and very constructive in your suggestions for improving the bill. I also am not a lawyer and will not really attempt to invent on the spot legal language that might solve it. But I would like to ask whether in the past, in the encounters you've had or the exchanges you've had with External Affairs officials, there have been any suggestions from them. I know they didn't have this bill in mind because this bill wasn't there, but are there any of them who might be able to contribute to clarifying subclauses 4.(3) and 4.(4), along the lines you suggested?

Mr. Jansen: I have not engaged in discussion on the legal framework. I would be pleased to do that, but I have not done that to date, no.

Mr. Heap: At the beginning, you mainly classified, apart from the concerns of the refugee council, the two kinds of problems, and one I think you didn't discuss further. That was the possibility of seizing the house of a Canadian citizen missionary residing in a country against which sanctions were ordered. Do you have examples that would illustrate that, and are there other problems? For example, if a Canadian citizen were in country X, against which sanctions were ordered, would the Canadian citizen, in your opinion—apart from the house here, if he or she had one—be placed under restrictions by this legislation? Would there be things that the Canadian missionary in country X would not be able to do, or would there be any possibility of the Canadian in country X being told that he or she shouldn't be there?

• 1155

Mr. Jansen: There would certainly be a serious hindrance on communicating with that person in country X, sending things back and forth, perhaps even mail. Certainly the normal simple things that one wants to send to workers in other countries in all likelihood would be affected by this, yes.

Mr. Heap: Assuming that it's part of the purpose of this bill to provide, in an orderly way, a system for putting pressure on a country for a publicly agreed goal, short of engaging or provoking acts of war, so that the person would not be considered residing in an enemy country in the sense that we usually think in connection with war, would you have suggestions as to how there could be provision for the maintenance of peaceful communication that should not be considered hindering the goal of the sanctions?

Mr. Jansen: I think there would have to be some categorization of activity. If one uses the word "humanitarian" and that could then be itemized, what constitutes humanitarian and what doesn't, then there would probably have to be some procedure, either for inspecting those activities or else having some kind of an insurance that this is indeed what is happening and that the activities do not go beyond that. I would think that it should be possible to accomplish that in a regulatory mechanism.

[*Traduction*]

Merci beaucoup; j'en ai terminé.

Le président: Merci, monsieur Jansen. Vos observations et analyses ont été très utiles. Maintenant, je passe la parole aux députés pour poser des questions. Monsieur Heap.

M. Heap (Trinity—Spadina): Merci beaucoup, monsieur Jansen, d'avoir présenté des exemples très précis et des suggestions très constructives pour améliorer le projet de loi. Moi non plus, je ne suis pas avocat, et je ne vais pas essayer d'inventer sur-le-champ une formulation juridique pour régler le problème. J'aimerais savoir si les fonctionnaires des Affaires extérieures vous ont fait des propositions au cours de vos rencontres ou de vos comunications passées. Je sais qu'ils ne pensaient pas à ce projet de loi, qui n'existait pas encore. Mais peuvent-ils clarifier les paragraphes 4.(3) et 4.(4), en tenant compte de vos suggestions?

M. Jansen: Nous n'avons pas discuté du cadre juridique. Je serais ravi de le faire, mais je ne l'ai pas encore fait.

M. Heap: Au début de votre exposé, vous avez identifié deux types de problèmes, en dehors des préoccupations du Conseil pour les réfugiés; mais vous n'êtes pas allé assez loin dans l'un des cas, à savoir la possibilité de saisir la maison d'un missionnaire canadien résidant dans un pays visé par des sanctions. Pouvez-vous donner des exemples pour illustrer cette situation? Y a-t-il d'autres problèmes? Par exemple, si un citoyen canadien réside dans un pays donné, contre lequel on a ordonné des sanctions, doit-il, à votre avis—à l'exception de sa maison ici, s'il en a une—être assujetti aux restrictions prévues dans cette loi? Y a-t-il des choses qu'un missionnaire canadien dans un pays donné ne pourrait pas faire, ou est-il possible qu'on dise à un citoyen canadien résident dans un pays donné qu'il n'a pas le droit d'y résider?

M. Jansen: Il serait certainement très difficile de communiquer avec cette personne, de lui envoyer des choses, même du courrier, et vice-versa. Très probablement, cela aurait des répercussions sur l'envoi de choses qu'un employeur envoie normalement à ses employés travaillant dans d'autres pays.

M. Heap: En supposant que ce projet de loi vise notamment à fournir un moyen de faire pression, de façon disciplinée, sur un pays pour atteindre un objectif faisant l'objet d'un consensus, sans déclencher ni provoquer des actes de guerre, afin qu'une personne ne soit pas considérée comme résidant dans un pays ennemi au sens qu'on donne à ce mot en temps de guerre, existe-t-il, à votre avis, un moyen de maintenir des communications pacifiques sans nuire aux sanctions?

M. Jansen: Je crois qu'il faudrait classifier les activités. Si on établit la différence entre les activités humanitaires et les autres, il y aura probablement moyen de les inspecter ou de s'assurer qu'il s'agit effectivement et uniquement d'activités humanitaires. On pourrait mettre en place un mécanisme réglementaire permettant d'atteindre cet objectif.

[*Text*]

Mr. Heap: Are there now definitions of humanitarian goods or humanitarian activities that would serve this purpose, or serve as a model for this use, either in Canada or in the United States?

Mr. Jansen: There are definitions of humanitarian activities, yes. They've been addressed at some length. We would like to question whether they aren't somewhat excessively restrictive, but one can certainly build on them, get them and see how do we want to modify them and make them usable and acceptable to the Canadian tradition.

Mr. Heap: The only direct experience I've had with humanitarian considerations is in the matter of immigration, and there it has been a matter of considerable scrutiny, even in the Federal Court at one point, and the situation is probably still capable of being clarified further. Would you or the Canadian Council for International Co-operation be interested in helping to develop possible improvement in available definitions of humanitarian goods or humanitarian activities?

Mr. Jansen: For myself the answer is clearly yes. The Canadian Council for International Co-operation, I'm virtually sure, would also be interested. We are members of that organization. They had a lot of interest in what I was planning to say. They meant to give an official endorsement to designate me as their representative, but their president is out of the country and the formal protocol for authorizing it didn't work. I'm sure that a number of Canadian NGOs would be strongly interested in working on that, and I think we could work at it constructively because there isn't a lot of opposition to some of the main purposes of this bill.

• 1200

Mr. Heap: Finally, do you or your American counterparts have experience of cases where sanctions are imposed without a state of war and the sanctioning country maintains diplomatic representation in the country sanctioned? If so, does that facilitate the application of the sanctions in a way that you would consider reasonable?

Mr. Jansen: Well there are a few examples that come to mind. I think our diplomatic representatives are still in Haiti even though Canada imposed some sanctions against Haiti, as did the United States.

There were sanctions against Nicaragua all through the years of the Sandinistas, and in spite of that the American government had representation there. I'm not sure we had sanctions against Nicaragua.

Mr. Heap: I don't think so.

Mr. Jansen: The American government had exemptions, but in that case the American exemptions specifically exempted food shipments. So that was an exemption to the American exemptions against Nicaragua.

The Chairman: Thank you.

Monsieur Langlois, vous avez des questions?

[*Translation*]

M. Heap: Existe-t-il actuellement une définition des biens humanitaires ou des activités humanitaires, définitions que nous pourrions utiliser à cette fin ou comme modèle, au Canada ou aux États-Unis?

M. Jansen: Il existe une définition des activités humanitaires. On a un peu étudié cet aspect du problème. On peut se demander si ces définitions ne sont pas trop restrictives, mais elles représentent un point de départ, que l'on peut étudier, modifier et rendre utilisable et acceptable dans le contexte canadien.

M. Heap: L'immigration est le seul domaine humanitaire où j'ai un peu d'expérience directe. C'est un domaine qui est étudié à la loupe, même à la Cour fédérale, et il est toujours possible de clarifier davantage la situation. Pourriez-vous, vous-même ou le Conseil canadien pour la coopération internationale, aider à améliorer les définitions actuelles de biens humanitaires ou d'activités humanitaires?

M. Jansen: En ce qui me concerne, oui. Je suis presque sûr que le Conseil canadien pour la coopération internationale est également disposé à le faire. Nous sommes membres de cet organisme, qui s'intéressait d'ailleurs beaucoup à mon témoignage devant le comité. Le Conseil voulait me désigner comme représentant officiel, mais, son président étant à l'étranger, la procédure de nomination n'a pas fonctionné. Je suis sûr qu'un certain nombre d'ONG canadiennes sont tout à fait disposées à y travailler, et nous pouvons le faire de façon constructive, car peu de gens s'opposent aux principaux objectifs de ce projet de loi.

M. Heap: Enfin, est-ce que vous ou vos homologues américains avez déjà entendu parler de cas où des sanctions auraient été imposées sans qu'il existe un état de guerre et où le pays qui les a imposées n'a pas retiré ses diplomates du pays en question? Dans l'affirmative, pensez-vous que cela facilite l'imposition de sanctions d'une manière qui vous semble raisonnable?

M. Jansen: Eh bien, j'ai plusieurs exemples à l'esprit. Je crois que nos diplomates sont encore à Haïti, même si le Canada a imposé des sanctions à ce pays, comme l'ont fait, d'ailleurs, les États-Unis.

De plus, pendant toute la période où des sanctions étaient en vigueur contre le gouvernement sandiniste au Nicaragua, le gouvernement américain a continué d'y être représenté. Je ne sais pas si le Canada a imposé ou non des sanctions contre le Nicaragua.

M. Heap: Non, je ne crois pas.

M. Jansen: Le gouvernement américain avait prévu certaines exceptions, et en l'occurrence, les seules exceptions ont été les envois alimentaires. Voilà donc une exception qui a été permise par les Américains dans le cas du Nicaragua.

Le président: Merci.

Mr. Langlois, do you have any questions?

[*Texte*]

M. Langlois (Manicouagan): Je crois, monsieur le président, que M. Jansen nous a fait part de ses commentaires et des points qu'ils voulaient nous transmettre de façon très claire. Je suis donc capable de travailler à proposer des changements au projet de loi ou à travers des règlements, et cela, pour apaiser les craintes exprimées par lui. Merci.

The Chairman: Mr. Van De Walle.

Mr. Van De Walle (St. Albert): I would like a clarification through the chair to the witness. I didn't follow exactly when you were making the reference to the United States and Canada. Would you just elaborate for my benefit on that? You made some reference to the United States and what the case was there as opposed to here.

Mr. Jansen: Okay, I can review those remarks. To illustrate, the Mennonite Central Committee in the United States is not allowed to send things to Vietnam and Cambodia except when it gets licences from the American government. The Mennonite Central Committee of Canada does not have to get licences.

Secondly, we are able to import some crafts from those countries without any problems. The Mennonite Central Committee in the United States is not allowed to import any crafts. There are not even any licences available to allow that.

Mr. Van De Walle: Well that's positive, isn't it, from your perspective?

Mr. Jansen: For Canada?

Mr. Van De Walle: Yes.

Mr. Jansen: Oh yes. That's why I want to emphasize Canada has a good tradition. I'm sorry if that wasn't clear. Canada's approach on this is very positive. My only concern is that we try to retain this element of letting Canadian NGOs operate with a broad range of freedom in these circumstances.

The Chairman: Mr. Jansen, thank you very much. As Mr. Langlois said, your commentary has been a great help to us, and we'll certainly take your views under advisement. We appreciate you taking the time.

Members of the committee, there is another witness scheduled to appear at 12.15 p.m. I don't know if Mr. Kafieh is here or not. We may want to declare a short adjournment for 10 minutes until the representatives of the Canadian Arab Federation arrive. I hope everybody will stay in place and not go too far.

• 1205

[*Traduction*]

Mr. Langlois (Manicouagan): Well, Mr. Chairman, I believe Mr. Jansen has very clearly and capably presented his views on the issue. I will now be in a position to work on possible amendments to the legislation or additions to the regulations in order to meet some of the concerns he has expressed. Thank you.

Le président: Monsieur Van de Walle.

M. Van De Walle (St-Albert): Avec la permission du président, j'aimerais demander une mise au point au témoin. Je n'ai pas bien compris ce que vous avez dit au sujet des États-Unis et du Canada. Pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire à ce sujet-là? Je crois que vous avez parlé à un moment donné des États-Unis en faisant ressortir le fait que la situation là-bas n'était pas la même qu'ici.

M. Jansen: Oui, je vais répéter ce que j'ai dit tout à l'heure. Pour vous donner un exemple, le Comité central mennonite aux États-Unis n'a pas le droit d'expédier des choses au Vietnam et au Cambodge, sauf s'il obtient un permis du gouvernement américain. Par contre, le Comité central mennonite du Canada n'est pas tenu d'obtenir un permis.

Deuxièmement, nous avons le droit d'importer de l'artisanat de ces pays. Aux États-Unis, le Comité central mennonite n'a pas ce droit. Il ne peut même pas obtenir un permis pour le faire.

M. Van De Walle: En ce qui vous concerne, alors, c'est positif, n'est-ce pas?

M. Jansen: Au Canada?

M. Van De Walle: Oui.

M. Jansen: Oui, bien entendu. C'est pourquoi j'insiste sur l'excellente tradition qui existe au Canada sur ce plan-là. Je m'excuse si mes remarques n'étaient pas très claires à ce sujet-là. L'approche du Canada à cet égard est certainement très positive. Je souhaite simplement que nous continuions de permettre aux ONG canadiennes d'avoir une grande marge de manoeuvre dans de telles circonstances.

Le président: Merci infiniment, monsieur Jansen. Comme l'a dit M. Langlois, vos remarques nous ont été d'une grande utilité, et nous allons certainement tenir compte de votre point de vue. Nous apprécions votre présence aujourd'hui.

Chers collègues, un autre témoin est prévu pour 12h15. Je ne sais pas si M. Kafieh est déjà arrivé ou non. Nous allons donc faire une pause de 10 minutes en attendant l'arrivée des représentants de La fédération canado-arabe. J'espère que vous allez tous rester sur place.

• 1227

Le président suppléant (M. Langlois): À l'ordre. Le Comité législatif faisant l'étude du projet de loi C-53 poursuit ses travaux.

Our witness who was supposed to appear at 12.15 p.m. has not shown up yet. I would suggest to the members of the committee we adjourn and offer our witness the opportunity to come again to the committee. We can make arrangements with the clerk to have another session next week.

The Acting Chairman (Mr. Langlois): I would now like to call back to order the Legislative Committee considering Bill C-53.

Le témoin qui était censé comparaître à 12h15 n'est pas encore arrivé. Je propose donc aux membres du comité de lever la séance et de permettre au témoin de revenir une autre fois. Nous allons demander au greffier de prévoir une autre réunion la semaine prochaine.

[*Text*]

Mr. Flis (Parkdale—High Park): I would support that, Mr. Chairman, because even if he does get here, there won't be enough time to ask questions. Really, the best part of having witnesses here is the questioning and the recommendations they make to improve the bill. So I would certainly support that suggestion.

The Acting Chairman (Mr. Langlois): Thank you, Mr. Flis. Mr. Heap, do you have any comments?

Mr. Heap: No, I think that is the best we can do. We would have only a half hour anyway, if he were to walk in the door now. It would be frustrating all the way around. If it is possible to offer him plane fare, it might be very welcome.

The Acting Chairman (Mr. Langlois): Thank you very much. The advice I can give to Mr. Watson is to have the witness get in touch with the clerk, Mr. Farrell, and make arrangements for another session and also request that the committee cover his expenses.

Mr. Flis: Mr. Chairman, did the witness send any hand-outs to the committee? If he did, we could maybe at least circulate that so members could have time to read it before the witness appears before the committee.

The Acting Chairman (Mr. Langlois): We have received a copy of his presentation. It will be distributed to the members of the committee. When he comes to one of our future meetings, we will be prepared to ask him some questions.

Thank you very much. The meeting is adjourned to the call of the chair.

[*Translation*]

M. Flis (Parkdale—High Park): J'appuie votre suggestion, monsieur le président, car même s'il arrivait maintenant, nous n'aurions pas assez de temps pour l'interroger. Ce serait dommage, car c'est justement quand nous interrogeons les témoins et qu'ils nous font des recommandations qu'ils nous sont le plus utiles. J'appuie donc votre proposition.

Le président suppléant (M. Langlois): Merci, monsieur Flis. Monsieur Heap, vous voulez dire quelque chose?

M. Heap: Je pense qu'on ne peut pas faire autrement. Il ne nous resterait plus qu'une demi-heure, de toute façon, même s'il arrivait tout de suite. Ce serait donc frustrant pour tout le monde. Si l'on pouvait offrir de lui payer son billet d'avion, ce serait peut-être une bonne idée.

Le président suppléant (M. Langlois): Merci beaucoup. Je vais donc recommander à M. Watson qu'il demande au témoin de se mettre en rapport avec le greffier, M. Farrell, pour organiser une autre réunion et pour demander que le comité lui rembourse ses frais.

M. Flis: Monsieur le président, le témoin a-t-il envoyé un document au comité? Dans l'affirmative, nous pourrions au moins le faire distribuer aux membres, afin qu'ils aient le temps de le lire avant sa comparution.

Le président suppléant (M. Langlois): Nous avons bien reçu un exemplaire de son mémoire. Ce document sera distribué à tous les membres du comité. Ainsi quand il comparaîtra, nous aurons déjà eu le temps de préparer nos questions.

Merci beaucoup. La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

At 11:30 a.m.

From the Mennonite Central Committee of Canada:

William Jansen, Director of the Ottawa Office.

TÉMOIN

À 11 h 30

Du Comité central mennonite du Canada:

William Jansen, directeur du bureau d'Ottawa.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC7
-1992
E15

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Tuesday, March 24, 1992

Chairman: Bill Attewell

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 4

Le mardi 24 mars 1992

Président: Bill Attewell

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee E on

BILL C-53

An Act to provide for the imposition of special economic measures

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le

PROJET DE LOI C-53

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
APR 20 1992
University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

LEGISLATIVE COMMITTEE E ON BILL C-53

Chairman: Bill Attewell

Members

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay

(Quorum 5)

Bill Farrell

Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF E SUR LE PROJET DE LOI C-53

Président: Bill Attewell

Membres

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Bill Farrell

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 24, 1992
(5)

[*Text*]

Legislative Committee E on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures met at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Bill Attewell, presiding.

Member of the Committee present: Charles Langlois.

Acting Members present: Jesse Flis for Jerry Pickard; Benno Friesen for Jim Hawkes and Stan Wilbee for Albert Cooper.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Michel Rossignol, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Exporters' Association: James L. Taylor, President and Jim Moore, Vice-President.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 20, 1992 relating to Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, February 27, 1992, Issue No. 1*).

James L. Taylor made an opening statement and answered questions.

At 4:30 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourned to the call of the Chair.

Bill Farrell

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 MARS 1992
(5)

[*Traduction*]

Le Comité législatif E chargé du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, se réunit à 15 h 40, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Bill Attewell (*président*).

Membre du Comité présent: Charles Langlois.

Membres suppléants présents: Jesse Flis remplace Jerry Pickard; Benno Friesen remplace Jim Hawkes; Stan Wilbee remplace Albert Cooper.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Michel Rossignol, attaché de recherche.

Témoins: De l'Association des exportateurs canadiens: James L. Taylor, président; Jim Moore, vice-président.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 20 février 1992, le Comité reprend l'examen du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 février 1992, fascicule nº 1*).

James L. Taylor fait un exposé et répond aux questions.

À 16 h 30, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Bill Farrell

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Tuesday, March 24, 1992

• 1537

The Chairman: We will start the meeting, which is a legislative committee on Bill C-53. In today's session we have two witnesses from the Canadian Exporters' Association: Mr. James L. Taylor, President, and Mr. Jim Moore, Vice-President.

Gentlemen, you know the routine. If you would like to give some opening remarks for perhaps up to eight to ten minutes, we will then get into questions.

Mr. James L. Taylor (President, Canadian Exporters' Association): Mr. Chairman, thank you very much. First of all, let me say the association is very pleased to have the opportunity to be here this afternoon and to be able to submit a brief to the committee and to comment thereon.

However, I do apologize that, in finalizing the brief, we were unable to get it translated. Could I have your permission, Mr. Chairman, to distribute the brief on our part to yourself and your committee members if that would be helpful to you.

The Chairman: Thank you. I will just ask my colleagues whether that's all right. Yes, that will be fine.

Mr. Taylor: Then I will ask Mr. Moore to have that done. Thank you very much.

I want to repeat the opening paragraph of the brief, which capsulizes the association. We represent a thousand-odd Canadian companies active in international business. We are nearly 50 years old. International business and exports specifically represent a third or so of our GNP and are therefore a very important part of the Canadian economy.

• 1540

We have not included in the brief, and perhaps it's useful for me to say at the outset, that the association has throughout its existence taken a very strong line opposed in broad principle to the use of economic sanctions, unilaterally by Canada or even in groups short of UN economic sanctions, in order to deal with what are perceived to be military, security, human rights or other situations in other countries of the world.

That being said, economic sanctions have become part of the arsenal of instruments that are used by many countries of the world, and particularly by Canada, for a number of years now in dealing with a multiplicity of situations that arise around the world.

I can't stress too strongly the difficulties economic sanctions can create for Canadian companies that, often at the exhortation of the government of the day, spend their time and money working in partnership with governments

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mardi 24 mars 1992

Le président: Je déclare ouverte la séance du comité législatif chargé d'examiner le projet de loi C-53. Au cours de la réunion d'aujourd'hui, nous entendrons deux témoins de l'Association des exportateurs canadiens: M. James L. Taylor, président et M. Jim Moore, vice-président.

Messieurs, vous connaissez l'usage. Si vous le souhaitez, vous pouvez faire un exposé liminaire d'une dizaine de minutes, après quoi nous passerons aux questions.

M. James L. Taylor (président, Association des exportateurs canadiens): Merci beaucoup, monsieur le président. Tout d'abord, je tiens à dire que nous sommes très heureux d'avoir été invités à comparaître devant le comité cet après-midi, au nom de notre association, afin de vous présenter un mémoire et de discuter du projet de loi.

Toutefois, nous n'avons pas eu le temps de faire traduire notre mémoire en français, et je vous demande de nous en excuser. Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais en remettre un exemplaire aux membres du comité et à vous-même, si cela peut vous être utile.

Le président: Merci. Je vais demander à mes collègues si cela leur convient. Oui, ça va.

M. Taylor: Je vais donc demander à M. Moore de s'en charger. Merci beaucoup.

Je vais vous lire le premier paragraphe du mémoire qui présente en quelques lignes notre association. Nous représentons environ un millier d'entreprises canadiennes s'occupant de commerce international. L'Association a été créée il y a près de cinquante ans. Les affaires internationales et les exportations en particulier comptent pour environ un tiers de notre PNB et représentent donc un secteur très important de l'économie canadienne.

Nous n'avons pas signalé dans notre mémoire—et il serait peut-être utile de le préciser tout de suite—que depuis sa création, notre association s'est toujours fermement opposée en principe au recours aux sanctions économiques—soit unilatéralement, par le Canada, soit collectivement, si ce n'est des sanctions économiques imposées par l'ONU—, en vue de résoudre des problèmes d'ordre militaire ou touchant la sécurité, les droits de la personne ou autres, qui surviennent dans d'autres pays du monde.

Cela dit, les sanctions économiques font désormais partie de l'arsenal de moyens auxquels ont recours, depuis déjà un certain nombre d'années, bon nombre de pays du monde et surtout le Canada, en vue de faire face aux problèmes multiples qui surgissant un peu partout dans le monde.

Je ne saurais trop insister sur les problèmes que les sanctions économiques posent aux entreprises canadiennes qui, souvent à la demande expresse du gouvernement du jour, consacrent leur temps et leur argent à travailler en

[*Texte*]

and establish themselves in the difficult markets, particularly in the Third World. This requires patience, perseverance, expenditure of time and money, and considerable risk in order to build up the type of long-term relationships that are required.

These few companies—and there are very few that are involved in these difficult markets—have often found themselves overnight in grave difficulties because of economic sanctions that have been introduced, sometimes rapidly, often unilaterally, often perhaps by Canada working with another group of countries. The result generally has been lost exports, lost position in the market, often a disadvantageous position vis-à-vis their competitors, and ultimately of course lost jobs here in Canada, often in promising sectors in the high technology area, transportation, power generation, telecommunications, etc.

So it's clear my members are very concerned with respect to government policy in the area of economic sanctions. That being said, we understand in reading the bill very carefully that it is not concerned in effect with whether or not Canada should be more active in using economic sanctions as a diplomatic political or security tool. Rather, it is concerned with what sort of processes, consultations and procedures should be carried through within a legislative framework.

In that sense, we have to welcome many parts of the bill that deal with such aspects as full consultation with all Canadian interests affected and some question of compensation for those Canadian companies and workers who've been affected by measures we've taken. Also—and I can't stress this strongly enough—it may inhibit in some way our moving unilaterally on the matter of economic sanctions rather than in the United Nations' framework, which indeed has been, as we understand it, a bipartisan pillar of our foreign policy in terms of supporting the UN and working through that organization.

More and more we seem to be exercising special economic measures outside the UN framework with other ad hoc groups or other groupings of nations. Very often those groupings do not include our major competitors. Therefore, when Canada does move, not only does it disadvantage us in an absolute way but it also certainly disadvantages us vis-à-vis our competitors, particularly those in the other G-7 major industrialized countries.

• 1545

I won't go into the South Africa question, but, Mr. Chairman, your committee members will be aware that the association has been most concerned that we are far behind our other G-7 competitors in removing economic sanctions in South Africa, and this delay is costing us considerable jobs and lost export opportunities.

[*Traduction*]

collaboration avec les gouvernements et se font une place sur des marchés difficiles d'accès, notamment au Tiers-monde. Cela exige de la patience, de la persévérance, des dépenses de temps et d'argent et des risques considérables en vue de bâtir les rapports à long terme nécessaires à ce genre d'activité.

Ces quelques sociétés—et elles sont effectivement très rares sur ces marchés difficiles d'accès—se sont souvent trouvées, du jour au lendemain, en sérieuse difficulté en raison de sanctions économiques imposées, parfois soudainement, souvent unilatéralement, souvent aussi par le Canada en concertation avec un autre groupe de pays. Il s'en est généralement suivi pour ces entreprises la porte de certaines exportations et le déclassement sur certains marchés, ce qui les a souvent désavantagées par rapport à leurs concurrents. Ces décisions ont évidemment fini par entraîner des suppressions d'emplois dans notre pays, souvent dans des secteurs prometteurs de la technologie de pointe, des transports, de la production d'énergie, des télécommunications, etc.

Vous comprendrez sans difficulté que les membres de notre association sont vivement préoccupés par la politique gouvernementale en matière de sanctions économiques. Cela dit, après avoir lu attentivement le projet de loi, nous comprenons qu'il ne porte pas sur la question de savoir si le Canada doit ou non recourir plus activement aux sanctions économiques en tant que moyen diplomatique, politique ou en matière de sécurité. En fait, ce texte prévoit les méthodes, consultations et mécanismes à appliquer dans un cadre juridique.

À cet égard, nous appuyons sans réserve bon nombre des dispositions du projet de loi portant sur des questions comme la tenue de consultations exhaustives avec tous les groupes d'intérêts canadiens concernés et, une forme de dédommagement pour les entreprises et travailleurs canadiens touchés par les mesures prises par le gouvernement. En outre—et je ne saurais trop insister sur ce point—le projet de loi pourra, d'une certaine façon, empêcher le gouvernement de prendre des sanctions économiques unilatéralement plutôt que dans le contexte de l'ONU, ce qui constitue, à notre avis, l'un des piliers de notre politique étrangère, quel que soit le parti, à savoir le soutien de l'ONU et la collaboration avec l'Organisation.

Il semble que nous prenions de plus en plus de mesures économiques spéciales en dehors du cadre des Nations Unies et de concert avec d'autres groupes spéciaux ou groupes de pays. Bien souvent, nos principaux concurrents ne font pas partie de ces groupes. En conséquence, lorsque le Canada prend des mesures, non seulement nous sommes désavantagés de façon absolue, mais nous le sommes également par rapport à nos concurrents, et surtout ceux des autres grands pays industrialisés membres du G-7.

Je n'ai pas l'intention de parler de l'Afrique du Sud, monsieur le président, mais les membres du Comité savent sans doute que l'Association s'inquiète vivement que, pour la levée des sanctions économiques contre l'Afrique du Sud, le Canada notre pays est très en retard sur nos concurrents du G-7. Ce retard nous coûte très cher, en perte d'emplois et de débouchés pour l'exportation.

[*Text*]

However, the brief we've submitted does comment on a number of points, after the general introduction, with respect to clauses 4, 5 and 6.

Perhaps I should conclude, after these general remarks, by dealing with our comments, which begin at the bottom of page 3 and continue to the middle of page 5, containing those specific articles.

Subclause 4.(1) talks of sanctions being taken to implement a decision, resolution, or recommendation of an international organization or association of states of which Canada is a member. It calls on the members to take economic sanctions.

As we point out, we're concerned with the proliferation of these international organizations, particularly at the regional level, and sometimes with the ad hoc nature. Sometimes the fact that these organizations—if we belong to a multitude of them—might take opposing positions with respect to how to deal with a matter, and that some might call for economic sanctions and others not, would perhaps render it appropriate for parliamentary oversight to designate exactly what organizations we're talking about, rather than leaving the matter open-ended.

We note, by way of commentary, another more general point that underlies moving in groups. That is, if one has the objective of bringing about whatever change is deemed desirable by Canadians in that particular country, or by the group of countries we're associated with, one of the things that has to be measured is whether it is effective or not.

I'm sure your research staff are aware of studies by such scholars as Gary Hufbauer and Jeff Schott in the United States, who've done extensive surveys of economic sanctions measures. I think they're up to three or four volumes now, in which they very much question the effectiveness of the impact of sanctions in achieving the objectives that have been noted.

The relevance of this clause is that the fewer organizations are listed—and perhaps even the UN should be the only one, along with some of the major regional organizations—the more likely it is that these measures have effect. Single countries acting alone or small groups of countries clearly haven't brought about the intended results. We carry that point in the rest of our commentary.

Paragraphs 4.(2)(a) and (b) raise some sensitivities in terms of extraterritoriality. We in Canada have always been sensitive with the outreach of other countries' laws, particularly because we've felt their impact in the outreach of United States law, which has, it can be strongly argued, infringed on our sovereignty and freedom to act in the past.

I would hope that in implementing this clause or making any changes we will bear in mind that other countries are also sovereign and our legislation should be very careful not to impinge on that sovereignty in any extraterritorial way because we in turn don't want other countries impinging on our sovereignty and trying to exert their laws in an extraterritorial fashion on our citizens and our companies.

[*Translation*]

Toutefois, dans notre mémoire, nous donnons notre avis sur diverses questions, après l'introduction, et notamment sur les articles 4, 5 et 6 du projet de loi.

Après avoir fait ces remarques d'ordre général, je devrais peut-être conclure en vous faisant part de nos observations sur ces articles, qui commencent au bas de la page 3 et se poursuivent jusqu'au milieu de la page 5.

Le paragraphe 4.(1) porte sur la prise de sanctions en vue de mettre en oeuvre une décision, une résolution ou une recommandation d'une organisation internationale ou d'une association d'États, dont le Canada est membre. Cette disposition invite les pays membres à prendre des mesures économiques.

Ce qui nous inquiète, c'est la prolifération de ces organisations internationales, surtout régionales, et le caractère parfois ponctuel de ces mesures. Il arrive que ces organisations—si nous appartenons à un grand nombre d'entre elles—adoptent des positions contradictoires face au même problème. Ainsi, certaines d'entre elles demandent parfois l'imposition de sanctions économiques que d'autres rejettent. En conséquence, il serait peut-être bon que le Parlement désigne nommément les organismes en cause au lieu de rester dans le vague.

Par ailleurs, signalons une question plus générale relative à l'action collective. Ainsi, si l'on s'efforce d'apporter dans le pays en question des changements que le Canada ou ses associés jugent souhaitables, il faut déterminer l'efficacité des mesures projetées.

Vos adjoints de recherche sont certainement au courant des études effectuées par d'éminents spécialistes comme Gary Hufbauer et Jeff Schott des États-Unis, qui ont examiné en détail la question des sanctions économiques. Les résultats de leurs études tiennent en trois ou quatre volumes, dans lesquels ils remettent sérieusement en cause l'efficacité des sanctions.

L'intérêt de cet article du projet de loi, c'est que plus la liste d'organisations mentionnées est brève—et l'ONU devrait peut-être même être la seule, outre certaines des principales organisations régionales—plus ces mesures sont susceptibles d'avoir de l'effet. Les pays qui font cavalier seul ou qui prennent des mesures en petits groupes n'ont de toute évidence pas obtenu les résultats escomptés. C'est ce que nous expliquons dans ce passage.

Les alinéas 4.(2)*a)* et *b)* soulèvent quelques questions délicates relatives à l'extraterritorialité. Au Canada, nous avons toujours été sensibles à l'application extraterritoriale des lois d'autres pays, surtout parce que nous avons subi l'effet des lois américaines, ce qui, peut-on soutenir, a empiété sur notre souveraineté et notre liberté d'action par le passé.

J'espère que, en appliquant cette disposition ou en la modifiant, nous n'oublierons pas que les autres pays sont également souverains et que nous devons prendre bien garde à ce que notre législation n'empiète pas sur leur souveraineté, tout comme nous-mêmes ne voulons pas que d'autres pays empiètent sur la nôtre et essaient d'appliquer leurs lois au-delà de leurs frontières à nos ressortissants et nos entreprises.

[*Texte*]

Paragraph 4.(2)(h) deals with vessels docking or in passage through Canada. I don't know how one qualifies the St. Lawrence Seaway, as we point out there. Is it a Canadian passage of water or an international passage? Or is there—as I understand it—joint authority over the seaway? Since it's the major artery to many eastern Canadian ports, how would we handle the situation in Canada if ships were in transit and we impeded their transit and the United States was not of that view? If they were operating on a different plain with respect to economic sanctions, might they have some concern that we were exerting our unilateral sovereignty in a joint sovereignty area?

• 1550

It is a small point but it could be quite important should the situation arise. I think we have found ourselves on many occasions where we have been exerting economic sanctions where the United States hasn't, or vice versa. If the U.S. was impeding traffic through the seaway that we thought was legitimate, Cuban ships, for example—which might or might not be a theoretical example—we would have some concerns. Canada would be concerned if a seaway in which we shared authority was being dictated to or governed by only one party.

On subclauses 4.(3) and 4.(4), retroactivity-or-win sanctions take place as a great source of heartburn. As I recall, more often than not everything is frozen, as it were, at the moment of sanctions. Shipments on the high seas may or may not be allowed to proceed. Cases like the recent situation in the Persian Gulf where UN sanctions mandate things that may be necessary. . .

I want to underline here that Canadian companies who in good faith are engaged in commerce and in developing business. . .they incur costs and make substantial commitments in preparation of export orders. Suddenly, even though the product may not have landed in the port, may still be on the high seas or may not have even left yet. . .they will have incurred substantial expenditures, so the question of what is retroactive is quite important.

Perhaps in cases where it is not a grave breach of international peace and security, either the pipeline that the Canadian company has financially committed itself to should be emptied or there should be some sort of compensation for those out-of-pocket and future costs.

Subclause 5.(2) is another thorny area, and perhaps the act can be helpful here. Often times Canadian creditors are caught not being able to receive payment. Again, there can be considerable sums of money out of pocket that may or may not be covered by the EDC and their insurance. If we are going to sequester assets for disposition, the proceeds, if they are going to be sold off, should be dealt with first in the context of paying off legitimate Canadian creditors who are not able to receive payment because of the sanctions in question.

[*Traduction*]

L'alinéa 4.(2)*h)* porte sur l'amarrage et le passage au Canada de certains navires. Je ne sais pas comment il faut considérer la Voie maritime du Saint-Laurent, comme nous le signalons dans notre mémoire. Est-ce une voie navigable canadienne ou internationale? Ou y a-t-il un partage de compétence à l'égard de la Voie maritime, comme c'est le cas, je crois? Étant donné que c'est la principale voie navigable pour de nombreux ports de l'est du pays, que ferait le Canada s'il décidait d'interdire le passage à ces navires contrairement à l'avis des États-Unis. Si leur position vis-à-vis des sanctions économiques étaient différente, nous reprocheraient-ils d'exercer unilatéralement notre souveraineté dans un secteur à compétence partagée?

C'est un détail, mais qui pourrait prendre de l'importance si la situation se présentait. Il nous est arrivé bien souvent d'appliquer des sanctions économiques sans que les États-Unis ne suivent notre exemple, ou vice versa. Si les États-Unis interdisaient l'utilisation de la Voie maritime à des navires cubains, par exemple—ce qui n'est peut-être pas nécessairement un exemple purement théorique—et que nous estimions que ces navires ont parfaitement le droit de passer, nous aurions des inquiétudes. Le Canada serait préoccupé si les décisions relatives à l'utilisation d'une voie maritime dont nous partageons la compétence étaient imposées ou régies par un seul des pays.

En ce qui a trait au paragraphe 4.(3) 4.(4), l'application à titre rétroactif de sanctions est une grande source d'agacement. Sauf erreur, la plupart du temps, toutes les activités sont bloquées au moment où les sanctions entrent en vigueur. Les expéditions transocéaniques peuvent être interrompues. Prenons l'exemple de la situation récente dans le golfe Persique où les sanctions imposées par l'ONU prévoient certaines choses.

Je tiens à insister sur le fait que les entreprises canadiennes qui se livrent en toute bonne foi aux activités commerciales et à la découverte de débouchés subissent des frais et prennent des engagements considérables pour préparer leurs commandes à l'exportation. D'un seul coup, même si le chargement n'a pas encore été débarqué au port, même si le navire est encore en pleine mer ou n'a pas encore quitté. . . les entreprises ont subi des frais considérables, et c'est pourquoi la question de la rétroactivité est cruciale.

Dans les cas où il ne s'agit pas d'une infraction grave à la paix et à la sécurité internationales, ou bien la commande que l'entreprise canadienne s'est financièrement engagée à remplir doit être annulée, ou bien il faut prévoir une indemnisation quelconque de ces dépenses directes et futures.

Le paragraphe 5.(2) soulève une autre question épineuse, et la loi est peut-être utile en l'occurrence. Souvent, les créanciers canadiens n'arrivent pas à se faire payer. Là encore, il arrive qu'ils aient engagé des sommes d'argent considérables qui ne sont pas toujours assurées par la SEE. Si nous mettons des biens sous séquestre en vue de leur aliénation, le produit de leur vente, le cas échéant, doit servir en premier lieu à rembourser les créanciers canadiens légitimes qui n'ont aucun moyen d'être payés à cause des sanctions imposées.

[*Text*]

Finally, on subclause 6.(3), we come to a key area and that is the question of compensation. Very simply, I think there is a case in equity to be made that if a foreign policy action is taken, presumably the government taking it has the consideration of the whole nation, 26 million Canadians—that is the benefit side. We are doing something we feel is right that will achieve certain objectives of change, yet the cost to Canada might be borne by only a few hundred workers or a small number of companies.

It would seem that if the benefits are going to be for the whole country, then the cost should also be borne by the whole country, so on the question of compensation, we think there is room for much more strengthening in subclause 6.(3). Yes, a report may be prepared, but what is the disposition of that report?

Before sanctions are taken, perhaps the government should take it upon itself, with its study of what costs are to be borne by Canadian companies, to in fact make that compensation and make it up front even before the economic sanctions decision is taken. Time may not permit, but I think we would be glad to participate in any further discussions on this. There is room here for real strengthening of the compensation question, Mr. Chairman.

• 1555

So those are some articles I would like to comment on. Might I just close by saying that it seems to me that where Canadian national interests are involved, our economic interests are involved. It behoves any government of the day or any process to consult fully with those affected in Canada before taking action, to consult fully with them as to the compensation required.

Canadian companies often wake up overnight and are affected directly or indirectly by these actions. They have no chance to have their say, no chance to participate in the decision making, to be consulted and to apprise government of the actual costs; therefore, we would urge some process be built in.

We have suggested some criteria—numbers 1 to 5 on pages 5 and 6—that might be the benchmarks for such consultation. We think there is room here to democratize this process within Canada much more than we do at the present time, and room to do that by going beyond the present bill. Thank you very much, Mr.Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Taylor.

Mr. Flis (Parkdale—High Park): I'd like to thank the Canadian Exporters' Association for making a submission, as they do towards most legislation that goes through these halls. They always make very constructive suggestions.

I guess as I see it, the goals of exporters do not always gibe with the goals of Canada, which may or not gibe with the global goals. That's the bind we get into here. If the national community agrees on sanctions and Canada agrees to this, for your members their bottom line is to make a profit. Otherwise, why are they in business? Why should they be hurt and why should they be paying the full shot here?

[*Translation*]

Enfin, au sujet du paragraphe 6.(3), il s'agit là d'une question cruciale: l'indemnisation. En un mot, on peut avancer l'argument selon lequel si un gouvernement prend une initiative de politique étrangère, il a de bonnes chances de mériter l'estime de tout le pays, soit 26 millions de Canadiens—et c'est le côté positif. Nous prenons une initiative qui nous semble justifiée pour atteindre certains objectifs et amener certains changements, et pourtant on demande à une centaine de travailleurs ou à une poignée d'entreprises d'en assumer le coût à eux seuls.

À notre avis, si tout le pays en profite, tout le pays devrait assumer le coût de cette décision; en ce qui concerne l'indemnisation, il y a lieu selon nous de renforcer le paragraphe 6.(3). Oui, un rapport peut être préparé, mais à quoi servira-t-il?

Avant de prendre des sanctions, le gouvernement devrait peut-être s'engager, après avoir étudié les frais que subiront les entreprises canadiennes, à leur accorder cette indemnisation et ce, avant même de prendre la désision d'imposer des sanctions économiques. Ce ne sera peut-être pas possible en raison des délais, mais nous accepterons volontiers de participer à toute discussion ultérieure sur ce point. Il y a lieu de renforcer la disposition relative à l'indemnisation, monsieur le président.

C'étaient quelques-uns des articles que je voulais commenter. Permettez-moi de conclure en disant que là où les intérêts canadiens sont en jeu, nos intérêts économiques le sont aussi. Avant de prendre des mesures, il incombe au gouvernement en place de consulter pleinement les personnes touchées au Canada et de les consulter sur l'indemnisation requise.

Il arrive souvent que les entreprises canadiennes constatent, du jour au lendemain, qu'elles sont directement ou indirectement touchées par ces mesures. Elles n'ont pas leur mot à dire, elles ne peuvent participer aux décisions, elles ne sont pas consultées et le gouvernement ne se renseigne pas sur les coûts réels des mesures; c'est pourquoi nous réclamons un cadre d'action.

Nous avons proposé quelques critères. Les numéros 1 à 5, aux pages 5 et 6, pourraient servir de points de départ à ces consultations. Nous pensons qu'il y a moyen de démocratiser bien davantage le processus au Canada et d'aller encore plus loin que le projet de loi. Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Taylor.

M. Flis (Parkdale—High Park): J'aimerais remercier l'Association canadienne des exportateurs d'avoir présenté un mémoire, comme elle le fait d'ailleurs pour presque tous les projets de loi que nous examinons. Les suggestions de l'Association sont toujours très constructives.

J'ai l'impression que les objectifs des exportateurs ne cadrent pas toujours avec ceux du Canada, lesquels cadrent ou non avec les objectifs du reste de la planète. Voilà la difficulté. Si la communauté internationale décrète des sanctions et que le Canada y souscrit, vos membres craignent pour leurs bénéfices. Sinon, pourquoi sont-ils en affaires? Pourquoi seraient-ils les victimes et pourquoi paieraient-ils les pots cassés?

[*Texte*]

So you do mention that the entire country should be sharing that cost. What's the mechanism for doing this? I'm thinking of the poor grain farmers. Every time there are sanctions on cutting our wheat sales, farmers are the ones who are hit the hardest. How do we do this? How do we levy the other taxpayers across the country to compensate the exporters who are hurt?

Mr. Taylor: In a way, I don't know how to reply to that except to say that it's through the normal compensatory mechanisms. There are many occasions and different ways in which, through regional development programs, there is a redistribution of income either through the tax system or through grant programs or whatever.

So I would say that one would look, first of all, to these tried and trusted tools to do just that type of thing. There isn't a question of new or innovative mechanisms involved here. Indeed, I'd be small "c" conservative and say that we should look at the methods and means that have proven successful in any redistribution or reallocation of burdens or costs that have been used in differing types of situations here in Canada.

Mr. Flis: You've talked about the business person who has invested a lot as a successful business. Because of sanctions, he gets up the next morning and finds himself out of business almost. That's not fair either. There has to be longer notice to these people.

Can you think of industries where, from past experience, we could have given them a longer warning time that these sanctions might come, might be imposed? Would that help the industries re-tool, move to another one or find new markets?

I think the shock is when you get up the next morning and all of a sudden you don't have a market out there that you had the day before.

• 1600

Mr. Taylor: Let me go back and pick up on an initial point you made. Yes, private business is obviously in business to grow and to make a profit and achieve all of those goals. But there's a particular coming together of national goals and individual goals with respect to international business. All governments of whatever party have run very strong export promotion support programs and exhortation programs.

Indeed, the current program called Going Global is effectively saying to Canadian companies to get out there and penetrate as many new markets as deeply as they can and sustain and expand their position in old ones.

There is a partnership dimension here that brings me back again to the question of compensation and consultation. It isn't as if Canadian companies have been acting independently or indeed that national interests are indifferent.

With a balance of payments deficit of $26 billion, the amount of money we now have to borrow from foreigners every year to balance our books means in four years we would have the current debt of Brazil.

[*Traduction*]

Vous dites que le pays entier devrait se répartir le coût. À quel mécanisme pouvons-nous recourir? Je songe aux pauvres producteurs de céréales. Chaque fois qu'on impose des sanctions visant à réduire nos ventes de blé, les agriculteurs sont les plus durement touchés. Comment devrions-nous procéder? Comment faire financer par les autres contribuables du pays l'indemnisation des exportateurs lésés?

M. Taylor: D'une certaine façon, je ne sais pas comment vous répondre, sauf en disant qu'il faut recourir aux mécanismes habituels d'indemnisation. Il y a de multiples façons, grâce aux programmes d'expansion régionale, de faire une redistribution économique, soit par le régime fiscal soit par des programmes de subventions, ou que sais-je encore.

Il faut d'abord avoir recours aux outils qui ont déjà fait leurs preuves. Il ne s'agit pas de réinventer la roue. Soyons circonspects et utilisons les méthodes de réaffectation des coûts qui ont fait leurs preuves ici au Canada.

M. Flis: Vous nous avez parlé de l'homme d'affaires qui a investi beaucoup dans une entreprise qui a réussi. À cause de sanctions, il se réveille un beau jour au bord de la faillite. Ce n'est pas juste. Il faut le prévenir à l'avance.

Vous vient-il à l'idée le nom de secteurs où, par le passé, nous aurions pu annoncer plus longtemps à l'avance le recours à des sanctions? Est-ce que cela permettrait à des industries de se ré-outiller, de déménager ou de trouver de nouveaux marchés?

Le choc, c'est de se retrouver un beau jour coupé du marché qu'on avait encore la veille.

M. Taylor: Permettez-moi de revenir à quelque chose que vous avez fait valoir au début. Oui, l'entreprise privée a manifestement pour objectif la croissance, les bénéfices et tous ce dont vous avez parlé. Toutefois, dans le monde du commerce international, il y a des objectifs nationaux et individuels qui se recoupent. Tous les gouvernements, de quelque parti que ce soit ont mis en place des programmes très solides de promotion et d'appui à l'exportation.

De fait, le programme Horizon le monde encourage les entreprises canadiennes à partir à la conquête du plus grand nombre possible de nouveaux marchés et à maintenir et solidifier leur position dans les autres.

Il s'agit d'un partenariat qui me ramène à la question de l'indemnisation et des consultations. Les entreprises canadiennes n'ont pas agi indépendamment et elles ne sont pas indifférentes aux intérêts nationaux.

Notre balance des paiements accuse un déficit de 26 milliards de dollars et les emprunts que nous devons contracter tous les ans à l'étranger pour équilibrer notre budget signifie que dans quatre ans, nous aurons la dette actuelle du Brésil.

[*Text*]

There are definitely national interests involved in terms of achieving more exports and more earnings from international business compared to what we spend on imports of goods and services.

So those interests are being very much served. The more risk the firms take in these more difficult markets, which coincidentally happen to be the ones where economic sanctions most often historically have fallen. . .are very much participating in a national effort, not just in a very narrow one profiting only the firm and their workers' effort.

I would think the extension of this is that yes, there has to be a consultation process or otherwise. . .I'll be frank, the Indonesian situation last November appalled our members. There was an incident, there was a press conference, a press release, and the next day we were really out to lunch in Indonesia.

Within two weeks a very large resource exporter in western Canada for the first time in 12 years was blanked on a tender. They'd always been able to get a third to a half of that business as traditional suppliers and spent a lot of time in this market at the behest, too, of government. At some times, under some parts of the aid program, there had been money provided when Indonesia was short of funds. Suddenly gone. . .I don't think they're back in this market yet, together with a large number of major projects that reflected both a joint government and business strategy to concentrate on this country as one of great importance to Canada over the years.

If you can do all of that partnership work up to this time and spend the time and effort and have the patience to do it, there surely is time to be patient, evaluate the situation, consult with those affected, and take very much more measured decisions.

I cite that as an example. I think there must be other ones out there, but it's this most recent one that caused my phone to ring off the hook the most in that particular period.

I think there just has to be time for consultation and a mechanism for compensation to be fair.

Mr. Flis: My other question is around the North American free trade agreement. I'd like to ask whether your association has made any presentations towards the formulation of the NAFTA. How would that agreement impact on sanctions? Would Mexico, Canada and the U.S. all have to be in unison here?

Let's say the U.S. wants to impose sanctions on Panama, Canada does not, Mexico is neutral. Where are we then with this bill and the NAFTA and your association?

Mr. Taylor: The FTA, just to start with that, as far as I know does not impose any collective will that both countries must act in some sort of concert or neither will take an economic sanctions measure unless the other one does.

It's a long-time problem. I don't need to remind committee members in cases such as Cuba or, perhaps, Iran where the United States has one policy and we have another policy with respect to our commerce flow that has long existed quite independent of any bilateral agreement we might have and quite independent of anything under the GATT.

[*Translation*]

Il est clairement dans l'intérêt national d'accroître nos exportations, pour tirer des recettes supérieures du commerce international, et de diminuer nos importations de biens et de services.

Nous servons donc tout à fait ces intérêts. Plus une entreprise court de risques dans des marchés plus difficiles qui justement sont ceux où depuis toujours on a eu tendance à imposer des sanctions économiques. . . Elle participe tout à fait à un effort national, et ne se contente pas de chercher uniquement le profit de l'entreprise et de ses employés.

Il va donc de soi, je pense, qu'il doit y avoir des consultations, sinon. . . Parlons franchement: la situation en Indonésie en novembre dernier a renversé nos membres. Il y a eu un incident, une conférence de presse, un communiqué et le lendemain, en Indonésie, le ciel nous est tombé sur la tête.

À peine deux semaines plus tard, un très grand exportateur de matières premières de l'ouest du Canada, pour la première fois en 12 ans, a vu une de ses soumissions rejetée. Fournisseur de longue date, il avait toujours pu obtenir le tiers ou la moitié de ce contrat. Il avait consacré beaucoup de temps à ce marché, à la demande du gouvernement du reste. Il fut une époque, où dans le cadre d'un programme d'aide, le gouvernement accordait des crédits à l'Indonésie lorsqu'elle était à court de fonds. Tout à coup, envolé. . . Jusqu'à présent, je ne pense pas que l'entreprise ait repris ce marché, et pourtant, un grand nombre de projets d'envergure avaient bénéficié d'une stratégie mixte, gouvernement et entreprise, qui visait à concentrer les efforts sur ce pays qui, au fil des ans, a été très important pour le Canada.

Si vous pouvez consacrer tout ce temps, tous ces efforts, et avoir la patience de créer un partenariat, alors vous pouvez sûrement avoir le temps et la patience d'évaluer la situation, de consulter des intéressés et de prendre des décisions beaucoup plus avisées.

Ce n'est qu'un exemple. Il y en a d'autres, mais c'est l'exemple le plus récent. Pendant cette période mon téléphone n'a pas dérougi.

Je pense qu'il faut prendre le temps de consulter et se donner un mécanisme d'indemnisation équitable.

M. Flis: Mon autre question porte sur l'Accord du libre-échange nord-américain. J'aimerais savoir si votre association s'est prononcé sur cet accord. Quel effet aurait-il sur les sanctions? Est-ce que le Mexique, le Canada et les États-Unis devraient agir de concert?

Mettons que les États-Unis veuillent imposer des sanctions au Panama, que le Canada ne veuille pas, et que le Mexique reste neutre. Qu'en est-il alors de ce projet de loi, de l'Accord nord-américain et de votre association?

M. Taylor: L'Accord de libre-échange, pour commencer par celui-là, n'impose pas à ma connaissance, l'obligation aux deux pays d'agir de concert ni de prendre des sanctions économiques pour suivre l'exemple de l'autre pays.

C'est un problème de longue date. Inutile de rappeler aux membres du comité que dans des cas comme celui de Cuba et peut-être l'Iran, les États-Unis avaient une politique commerciale et nous en avions une autre qui existait depuis longtemps, indépendamment de tout accord bilatéral des dispositions du GATT.

[*Texte*]

• 1605

It does raise a lot of thorny problems when the question arises as to where this item was actually made. We know where it was shipped from but not the country of origin. That's an issue that really has pre-dated both the FTA and the NAFTA for quite some time. You'll recall in the early 1970s—I do in another reincarnation—it provoked considerable problems. It's a thorny technical question and one that's bound up with matters other than the current trade agreements.

Mr. Flis: It has and it hasn't. We haven't had the NAFTA agreement before. Will it change our relationships as far our trade with countries such as Cuba, Panama and others are concerned? After all, the purpose of this committee is to put in a good bill that will withstand the test of time. It affects your members more than anyone. You didn't answer my question whether you'd made any submissions regarding the NAFTA agreement and what your position is on that. I suppose you're supporting it.

Mr. Taylor: I'm sorry; I forgot that. Yes, we're in constant dialogue as much as the secrecy laws permit the officials and ministers to discuss aspects of the evolution of the negotiations. Yes, we've taken a strong interest. Yes, the members are strong supporters of both the FTA and the current NAFTA initiative.

Mr. Flis: How much of the agreement has your association seen?

Mr. Taylor: I can't speak for all of the members, and I haven't read today's *Toronto Star*. I heard this morning on television—and I blush to have it on the public record, but I must tell the truth. . . I have not been over to External Affairs to look at a draft. I've been on the road for the last two or three weeks.

So I myself have not seen the text although I have been, as other members of the International Trade Advisory Committee and I gather members of this House have been, offered the chance to have a look at it, provided of course the proper documents are signed with respect to secrecy. I have not seen the text myself. I doubt if any of my members have unless they are members of the ITAC. They may have availed themselves of that opportunity.

Mr. Flis: Thank you.

Mr. Wilbee (Delta): Welcome to the committee. I find very fascinating and interesting the whole question of trade sanctions and how effective they really are, whether we punish ourselves more than the offending nations. You've said in passing you didn't want to talk about South Africa, so I'll talk about South Africa. Do you have any idea what our sanctions against South Africa cost us in trade dollars? Have you any estimates, or is there any way you can calculate the cost?

Mr. Taylor: It's very hard to put a dollar figure on that. Let me be a bit anecdotal, but I think it'll give you some sense of the situation. Our board of directors decided last spring it was time we as an association and key members went to South Africa in a formal way and assessed the situation there on two counts.

[*Traduction*]

Cela soulève de nombreuses questions épineuses lorsqu'on commence à se demander où l'article a vraiment été fabriqué. Nous savons d'où il a été expédié mais nous ignorons le pays d'origine. Cette question remonte bien avant l'ALE et l'ALENA. Vous vous souviendrez qu'au début des années 70—j'occupais d'autres fonctions, mais je m'en souviens—cette question avait provoqué des problèmes considérables. C'est une question technique épineuse qui dépasse largement le cadre des accords commerciaux actuels.

M. Flis: Oui et non. Nous n'avions pas l'Accord du libre-échange nord-américain. Est-ce que cela changera nos relations commerciales avec des pays tels que Cuba, Panama et d'autres? Après tout, le comité veut produire une bonne loi, qui résistera à l'épreuve du temps. Vos membres sont les plus touchés. Vous n'avez pas répondu à ma question en ce qui concerne des positions que vous auriez prises au sujet de l'ALENA. Je présume que vous êtes pour.

M. Taylor: Je regrette, j'avais oublié. Oui, dans la mesure où le permettent les lois en la matière, nous discutons constamment avec les fonctionnaires et les ministres pour suivre l'évolution des négociations. Oui, cela nous intéresse énormément. Oui, nos membres sont vigoureusement en faveur de l'ALE et d'un éventuel ALENA.

M. Flis: Que savez-vous de l'accord?

M. Taylor: Je ne saurais parler au nom de tous nos membres, et je n'ai pas lu le *Toronto Star* d'aujourd'hui. J'ai entendu ce matin à la télévision—je rougis de le déclarer publiquement, mais je dois dire la vérité. . . Je ne suis pas allé au ministère des Affaires extérieures examiner l'ébauche. Cela fait deux ou trois semaines que je voyage.

Je n'ai donc pas vu le texte, bien que, comme aux autres membres du Comité consultatif sur le commerce international et aux députés, j'imagine, on m'a offert d'examiner le document à condition bien sûr de m'engager par écrit à respecter son caractère secret. Mais je n'ai pas vu le texte moi-même. Je ne pense pas que les membres de mon association l'aient vu non plus, à moins qu'ils ne soient membres du Comité consultatif. Dans ce cas, ils ont peut-être accepté l'offre.

M. Flis: Merci.

M. Wilbee (Delta): Je vous souhaite la bienvenue. Je trouve fascinante toute cette question des sanctions commerciales et de leur efficacité: Est-ce que nous nous punissons nous-mêmes plus que nous ne punissons les pays délinquants. Vous avez dit en passant que vous ne vouliez pas parler de l'Afrique du Sud. Moi, je vais le faire. Savez-vous combien nous ont coûté les sanctions que nous avons imposées à l'Afrique du Sud? Avez-vous un chiffre approximatif ou est-il possible de faire le calcul?

M. Taylor: C'est très difficile à déchiffrer. Voici une anecdote qui illustre bien la situation. Notre conseil d'administration a décidé le printemps dernier qu'il était temps, comme association, d'envoyer une délégation de nos principaux membres en Afrique du Sud afin d'évaluer la situation sur deux plans.

[*Text*]

We wanted to know whether there was any commercial resentment against Canada with respect to our sanction stand. This is an objective question that might impede future business on the prospect the country was moving towards a multi-racial democracy, and that was a good move. Secondly we wanted to assess the actual commercial outlook for that country.

It's turbulent. It's got political evolution, social change, high unemployment, all of these things. Regardless of what Canadian government's policy would be or would evolve to be on sanctions, is it a market where I, as a businessman, should spend my money and effort to develop? Perhaps the prospects are good that I wouldn't get paid, or the turbulence might be too great.

So it was that type of assessment mission. We put together what was called a rainbow agenda. We saw everyone from the ANC and Inkatha through to the government and various business groups.

Incidentally, in passing, we learned some lessons about the impact of economic sanctions. This is what was told us. The financial sanctions against borrowing meant South Africa had to work very hard to balance its exports with its imports, within its limited trade in these recent years. Consequently they had a zero balance-of-payments deficit because they couldn't borrow money. So they really got their export act together. They had to cut back on imports, which allowed their domestic industry to produce more in the form of protection. That was one result, as told to us.

• 1610

On the disinvestment, the encouragement, as it were, of foreign countries by their host governments to withdraw investment meant that South African firms were purchasing. We heard this from firms that said they had a marvellous bargain where they were able to get a multinational unit at a fraction of the book value because of the circumstances, that type of thing.

Finally, on export sanctions in terms of not being able to ship certain goods, someone pointed out that it meant South Africa—and I'm not saying this in a judgmental sense, but just a result—now has one of the largest and most efficient arms manufacturing industries in the world. They were cut off from any sales to them. I'm not arguing that the UN sanctions shouldn't have gone on, but these were the consequential results, often unintended. Obviously all of these were unintended.

There was some pain, yes, and certainly on their export side, the restriction, they feel that not being able to sell wines to this country and the rest have harmed them. But it's a very subtle evaluation to try to see whether or not sanctions have actually had a negative—or sometimes, perversely, positive—effect on the country's economy, in some viewpoints anyway.

[*Translation*]

Nous voulions savoir si les milieux d'affaires en voulaient au Canada de sa position en matière de sanctions. Objectivement, cela pourrait nuire aux transactions futures, dans la perspective de l'évolution du pays vers une démocratie multiraciale, ce qui est excellent. Deuxièmement, nous voulons évaluer les possibilités commerciales réelles du pays.

C'est un pays agité. On y trouve une évolution politique, des changements sociaux, un taux de chômage élevé, tous ces éléments. Quelle que soit la politique actuelle et future du gouvernement canadien en matière de sanctions, est-ce vraiment un marché ou, comme homme d'affaires, je désire dépenser mon argent et consacrer mes efforts? Il est possible que je ne sois pas payé, ou que le pays devienne trop agité.

Il s'agissait donc d'une mission d'évaluation de ce genre. Nous avons préparé ce que nous avons appelé un programme arc-en-ciel, composé de rencontres avec des gens de tous les milieux, des représentants de l'ANC et du parti Inkatha ainsi que des représentants du gouvernement et de divers groupes commerciaux.

Indirectement, nous avons appris certaines choses sur l'effet des sanctions économiques. Voici ce qu'on nous a dit. Les sanctions financières ont obligé l'Afrique du Sud à faire des efforts énormes pour équilibrer sa balance commerciale, vu les rectrictions des dernières années. Comme le pays ne pouvait pas faire d'emprunts, il n'y a pas eu de déficit de la balance de paiements. Il a donc fait de très grands efforts sur le plan des exportations. Ce pays a dû réduire ses importations, ce qui a permis aux entreprises nationales de produire davantage grâce à ce système protectionniste. Ce fut l'un des résultats des sanctions, d'après nos renseignements.

Quant au retrait des investissements, le fait que les gouvernements respectifs des pays étrangers incitent les investisseurs à reprendre leur argent a permis à des entreprises sud-africaines d'acheter certaines sociétés. Des représentants de certaines entreprises ont déclaré avoir fait une affaire extraordinaire en réussissant à acquérir une succursale de multinationale pour une partie infime de sa valeur comptable en raison des circonstances.

Enfin, en ce qui concerne les sanctions à l'exportation qui visent à interdire l'expédition de certaines marchandises, quelqu'un a signalé que cela a permis à l'Afrique du Sud—et je ne porte pas là un jugement, je fais simplement état d'un résultat—de disposer dorénavant d'une des entreprises de fabrication d'armes les plus grandes et les plus efficaces du monde. Toutes les ventes à ce pays ont été interdites. Je ne prétends pas que l'ONU n'aurait pas dû appliquer ces sanctions, mais tels ont été les résultats, souvent inescomptés. De toute évidence, il y a eu toutes sortes de résultats imprévus.

Bien sûr, les sanctions ont fait mal et, à cause des restrictions imposées aux exportations de ce pays, celui-ci estime que l'interdiction de vendre du vin au Canada et à d'autres pays lui a fait beaucoup de tort. Mais il est très difficile d'évaluer si les sanctions ont eu ou non des répercussions négatives—ou parfois positives, malheureusement—sur l'économie du pays, du moins à certains égards.

[*Texte*]

In terms of our lost business, the point of your question, yes; their major telecommunications projects, aviation projects, ground transportation projects, energy projects... I would underline for the committee if I could, Mr. Chairman, the difference between two types of international business. One is what is called in the trade "shelf goods", things that are stocked and sold through wholesale distributors. They appear in your supermarkets or on the industrial end. Whether or not you start that business at this time or that time perhaps doesn't make that much difference.

The real business we've lost, and lost in recent months in South Africa, have been projects with a specific tender call date. You miss that date and you've had it, especially if it's the first step on the road towards a number of future projects. You never get re-entry.

So time becomes very critical. This is why we expressed our concern on frequent occasions, particularly in recent months, that we were missing out on opportunities.

Finally, South Africans of every colour and political disposition told us, sometimes privately when they said they could not say it publicly, that if there's one thing they vitally need in that country it's 5% real growth a year just to stay even with population growth, let alone redistribute and deal with the overhang of unemployment. They have no chance of succeeding politically, in my view, as a multi-racial democracy unless they get a lot of growth going. That really requires them to be fully integrated into the world trading system, which is what we've been urging.

In the meantime, yes, we've lost perhaps tens if not hundreds of millions of dollars' worth of business. A major aircraft company in Toronto has just changed ownership; I know of a dozen planes that could not be bid on in the autumn. They were passed by because there was a prohibition. So a lot of business was lost.

Mr. Wilbee: I'd like to go on to another point in another area—

The Chairman: Could I just interrupt for a minute? I want to ask a question on the multinationals. Do you recall some of the major names of companies who bailed out of there? Was IBM one of them?

Mr. Taylor: I guess GM and Ford disinvested, as did IBM. Those are major ones. Then, of course, on the Canadian side, Alcan was a major investor there.

The Chairman: Are most of those operating now? Were they bought by local companies?

Mr. Taylor: Yes. Frankly speaking, the way things are, they get their technology flows at arm's length from the parent companies, etc. In some ways, they had the best of both possible worlds. They got the financial ownership and they still had the necessary technology links, in many cases, with the erstwhile parent companies.

[*Traduction*]

Quant à la perte de marchés de notre côté, sur laquelle portait votre question, la réponse est oui; leurs grands projets dans le domaine des télécommunications, de l'aéronautique, des transports terrestres, de l'énergie... Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais expliquer au Comité la différence existant entre deux sortes de commerce international. Il y a d'une part la vente des «petits articles», soit des articles entreposés et vendus par l'entremise de distributeurs grossistes. On les trouve dans les supermarchés ou dans les entreprises industrielles. Que les ventes débutent aujourd'hui ou plus tard, cela ne fait guère de différence.

Les contrats sérieux que nous avons perdus, surtout ces derniers mois en Afrique du Sud, concernaient des projets prévoyant une date précise pour les appels d'offres. Si on manque cette date, c'est fini, surtout s'il s'agit du premier d'une longue série de projets à venir. On n'a pas de deuxième chance.

La question des délais devient donc cruciale. C'est pourquoi nous avons à maintes reprises exprimé notre inquiétude, surtout ces derniers mois, parce que certaines occasions allaient nous échapper.

Enfin, des Sud-Africains, quelles que soient leur race et leur affiliation politique, nous ont dit parfois en privé lorsqu'ils leur étaient impossible de le faire en public que, s'il est une chose dont leur pays a absolument besoin, c'est d'un taux de croissance réelle de 5 p. 100 par an, minimum requis pour suivre la croissance démographique, sans parler de la redistribution de la richesse et de la persistance du chômage. Politiquement, ce pays n'a aucune chance de réussir comme démocratie multiraciale s'il n'a pas un taux de croissance soutenue. Pour y arriver, il doit s'intégrer pleinement au système mondial du commerce extérieur, ce que nous réclamons.

Dans l'intervalle, en effet, nous avons perdu des dizaines, voire des centaines de millions de dollars de ventes. Une importante société aérienne de Toronto vient de changer de propriétaire. Je sais qu'une soumission pour une douzaine d'avions n'a pas pu être présentée l'automne dernier à cause de l'interdiction en vigueur. Beaucoup de contrats ont effectivement été manqués.

M. Wilbee: J'aimerais passer à une autre question qui porte sur un autre domaine...

Le président: Permettez-moi de vous interrompre un instant. Je voudrais poser une question sur les sociétés multinationales. Vous souvenez-vous du nom des grandes sociétés qui ont retiré leurs investissements de ce pays? IBM en faisait-elle partie?

M. Taylor: Je crois que les sociétés GM et Ford ont retiré leurs investissements, tout comme IBM. Ce sont les principales. Bien sûr, du côté canadien, la société Alcan avait également des placements très importants dans ce pays.

Le président: Leurs installations sont-elles actuellement en activité? Ont-elles été rachetées par des entreprises locales?

M. Taylor: Oui. En toute franchise, dans l'état actuel des choses, ces entreprises obtiennent leurs approvisionnements technologiques sans ingérence de la part des sociétés mères. D'une certaine façon, elles ont gagné sur les deux tableaux. Elles ont acheté l'entreprise tout en maintenant les rapports technologiques nécessaires, bien souvent, avec la société mère d'autrefois.

[*Text*]

Mr. Wilbee: I want to ask a second question. On page 5, the first of your five criteria is "Humanitarian Actions". Last week we met with global parliamentarians. I spent considerable time with a physician from Iraq whose main issue at the conference seemed to be to try to eliminate the sanctions against Iraq, particularly foodstuffs and that type of thing, where women and children were suffering as a result of sanctions. I would guess that those sanctions were putting pressure on the Iraqi government to change their ways.

When I read your first criteria, it almost had the opposite effect, that in other words we should have a partial boycott and still allow humanitarian aid. How are you going to answer that? Do we have to cut off everything or can we have a partial. . .?

• 1615

Mr. Taylor: I'm not sure we have captured it well. It is linked to some extent to point number two. Let me clearly demarcate. Where there is a UN mandated situation, we abide obviously. The association is not indicating that Canadian policy should in any way be independent of that. In being effective in bringing about change by economic sanctions, we have to be mindful—and that brings in point two—that the people are not hurt by the actions of the government.

These have their origin in some discussions that we had following Tiananmen Square when members may be aware Mr. Clark had a very large group of people in from all the aspects of the Canada-China relationship, from the private and the NGO sectors. As we said to him at the time and wrote subsequently, this to us seemed to be a very positive way of dealing with the government, sharing with us that here we have this situation, it's extremely difficult, here's what other countries have done, here are the sorts of things we're thinking of, what do you all think as Canadians with a specific aspect and dimension on Canada?

These points we developed as sort of criteria or benchmark, which while not inflexible might prove to be of some use as to how one decides what to do and whether or not to do something.

Mr. Wilbee: There is another point I would like to get your opinion on. Mr. Flis and I were in Israel a couple of years ago and their big complaint was that there are certain materials that Canada cannot supply to Israel but are available to Saudi Arabia. I never checked it out, but this was their complaint at the time. They said it seemed inequitable.

When we are talking about these restricted things, not complete sanctions but we have restricted exports, do you believe these are effective at all or can they be circumvented too readily through third countries? Are we wasting time?

[*Translation*]

M. Wilbee: Je voudrais poser une deuxième question. À la page 5 de votre mémoire, le premier des cinq critères que vous énumérez s'intitule «Mesures humanitaires». Nous avons rencontré des parlementaires du monde entier, la semaine dernière. J'ai passé beaucoup de temps aux côtés d'un médecin irakien dont le principal objectif, lors de cette conférence, était apparemment d'obtenir la levée des sanctions contre l'Irak, surtout sur les produits alimentaires et autres, parce que ce sont les femmes et les enfants de ce pays qui en pâtissent. Je suppose que ces sanctions visaient à exercer des pressions sur le gouvernement irakien pour qu'il change d'attitude.

À mon avis, votre premier critère, tel que libellé, a pratiquement l'effet inverse; autrement dit, il faudrait imposer un boycott partiel tout en maintenant l'aide humanitaire. Comment concilier les deux? Faut-il mettre un terme à toutes les activités ou pouvons-nous adopter. . .?

M. Taylor: Je pense que nous n'avons peut-être pas été suffisamment précis. Ce critère est lié dans une certaine mesure au point n° 2. Permettez-moi de faire une distinction très claire. Lorsque les sanctions sont imposées par l'ONU, il va sans dire que nous nous y conformons. L'Association ne prétend pas que la politique canadienne devrait se démarquer de ces décisions internationales. Si l'on veut que les sanctions économiques aboutissent à des changements, il faut prendre garde—ce qui m'amène au deuxième point—de ne pas faire de tort à la population en raison des initiatives du gouvernement.

Ces critères découlent d'entretiens que nous avons eus à la suite des événements de la place Tienanmen. Les députés se souviennent sans doute qu'à l'époque, M. Clark avait consulté toute une foule de gens, représentant le secteur privé et les ONG, sur les divers aspects des relations entre le Canada et la Chine. Comme nous le lui avons dit à l'époque et répété par lettre ultérieurement, cette rencontre nous a semblé un moyen très constructif de traiter avec le gouvernement, pour discuter ensemble de la situation, de sa complexité, des mesures prises par d'autres pays, du genre de chose que l'on peut envisager, pour savoir ce que l'ensemble des Canadiens pensaient de ce problème.

C'est pourquoi nous avons établi ces critères ou points de repère qui, sans être rigides, se révéleront utiles quand viendra le moment de décider s'il y a lieu d'intervenir et des mesures à prendre le cas échéant.

M. Wilbee: J'aimerais connaître votre avis sur une autre question. M. Flis et moi sommes allés en Israël il y a deux ans. Les responsables de ce pays se sont plaints à nous en disant que le Canada vendait à l'Arabie Saoudite certains matériaux qu'il refuse à Israël. Je n'ai jamais vérifié cette accusation, mais telles étaient leurs doléances à l'époque. Les Israéliens estimaient que c'était injuste.

Lorsqu'on parle de certaines restrictions, non pas de sanctions généralisées mais restrictions sur les exportations, ces mesures sont-elles efficaces, selon vous, ou est-il facile de les contourner en faisant appel à des pays tiers? Est-ce une perte de temps?

[*Texte*]

Mr. Taylor: The question of policing export licensing is a difficult one but we're not calling it into question at all and never have. At another committee on defence goods exports a few weeks ago, we underlined the point that there is a validity in transparent and effective—every country has them, our competitors do—export and import controls, particularly on the export side, and clearly there are UN actions and other reasons of public policy to restrict, particularly when one gets into arms or weapons or that type of area. This is known; it's known from the outset. It really doesn't change very much. We've lived with the COCOM regulations, again where we were in concert with like-minded countries about trade with the erstwhile east bloc during the Cold War, so we are not opposing that sort of system.

It is the suddenness, the lack of consultation, perhaps the lack of weighing of interests, up to now the non-consideration of the question of compensation. That is what we are concerned about. I think this bill represents the potential, with changes, etc., Mr. Chairman, to improve that situation, to make it a more measured, transparent, consultative process that takes full account of our Canadian economic interests in whatever country is the country of concern.

Mr. Wilbee: Thank you.

• 1620

Mr. Flis: I want to go back to page 5, on your views on human rights issues. The Prime Minister has recently come out and publicly stated that our dealings with certain countries will be affected if there are serious human rights violations. Then you talk about Canada sending unfriendly signals to your customers in foreign countries. When the Prime Minister of the country makes such a statement, does that really send a signal that Canada is unfriendly to your clients in those countries?

Mr. Taylor: Perhaps the sentence would be more felicitously worded if it said that they receive certain signals that may or may not be intended to be unfriendly. They may have no connotation that way at all, but take them that way.

To revert to the case of Indonesia, where the measures that were taken were fairly modest, as I understand it, dealing with some CIDA programs that may or may not have been committed or may or may not have additional... The ripple effect throughout the country, particularly since we stood ahead of every other country in the world as far as one could evaluate, and certainly among those of our major competitors... Whatever it is, this is one of the largest countries in the world and one of the fastest growing in the Asia-Pacific region, where successive governments have exhorted Canadian exporters to place their efforts...even a small thing like that was perceived as being unfriendly.

[*Traduction*]

M. Taylor: La réglementation des licences d'exportation est une question délicate. Mais nous ne la remettons pas en cause et ne l'avons jamais fait. Nous avons témoigné il y a quelques semaines devant un autre comité sur les exportations de matériel de défense, où nous avons insisté sur l'importance du contrôle des exportations et des importations, mais surtout des exportations—tous les pays en appliquent, nos concurrents y compris; ces restrictions sont manifestement justifiées par certaines initiatives de l'ONU et d'autres motifs de politique gouvernementale, surtout lorsqu'il s'agit de vente d'armes ou d'armements. C'est un fait connu; on le sait dès le départ. Cela ne change rien dans l'affaire. Nous nous sommes accommodés de la réglementation du COCOM et là encore, nous avons agi de concert avec des pays animés des mêmes sentiments que nous à l'égard du commerce avec les pays de l'ancien bloc de l'Est pendant la Guerre froide. C'est pourquoi nous ne sommes pas opposés à ce genre de système.

C'est la soudaineté, l'absence de consultation, peut-être la négligence de certains intérêts, et jusqu'à présent le refus d'envisager une indemnisation; ce sont autant de questions qui nous préoccupent. Ce projet de loi, une fois modifié, nous permettra d'améliorer la situation, monsieur le président, d'en faire un processus de consultation mieux équilibré, plus transparent, qui tienne pleinement compte des intérêts économiques des Canadiens dans le pays en cause, quel qu'il soit.

M. Wilbee: Je vous remercie.

M. Flis: Je voudrais revenir sur la page 5 de votre mémoire, où vous donnez votre avis sur les droits de la personne. Dernièrement, le premier ministre a déclaré publiquement que nos relations avec certains pays seront remises en question en cas de violation grave des droits de la personne. Vous dites ensuite que le Canada manifeste une certaine hostilité à l'égard de vos clients dans les pays étrangers. Lorsque le premier ministre du pays fait une telle déclaration, vos clients dans ces pays ont-ils vraiment l'impression que le Canada leur est hostile?

M. Taylor: Il serait peut-être plus juste de dire que nos clients reçoivent des signaux qui peuvent ou non être interprétés comme une manifestation d'hostilité. Il n'y a peut-être aucun rapport, mais c'est ainsi qu'ils les interprètent.

Pour en revenir au cas de l'Indonésie, où les mesures économiques ont été plutôt modérées, d'après mes renseignements, portant sur certains programmes de l'ACDI qui n'étaient peut-être pas encore en vigueur ou à l'égard desquels on n'avait peut-être pas engagé de nouveaux... Cela a eu un effet d'entraînement dans tout le pays, étant donné surtout que nous avons devancé tous les autres pays du monde et, en tout cas, nos principaux concurrents. Quoi qu'il en soit, il s'agit de l'un des plus grands pays du monde, dont la croissance est parmi les plus rapides de toute la région Asie-Pacifique, où les gouvernements qui se sont succédés ont exhorté les exportateurs canadiens à concentrer leurs efforts... Eh bien même une mesure aussi peu importante a été interprétée comme une manifestation d'hostilité.

[*Text*]

The ripple effect is wide and broad and long in time. All we are saying is that before taking those sorts of decisions and making those sorts of statements, there should be due consultation and due consideration of Canadian interests, and evaluation of what compensation will be given. All of the factors at play should be taken into account. Above all, what effective change is this likely to bring about in the country, particularly if we are acting alone?

As an older person, I look back to the Pearson tradition of working through the UN framework. I think that is the framework we should be working through. Frankly, I think we should at all costs avoid doing things unilaterally. I think the Indonesian case was one example of doing things unilaterally.

The South Africa case is another one where we belong to two different clubs. We belong to the Commonwealth club and we belong to the G-7 club. They went in different directions. At one time they were more or less together, but in recent years they have diverged. There we were, caught with our competitors moving in one direction and we were moving in another direction.

It seems to me we should move in convoy, because that will have the maximum impact. The best convoy is the UN. If not, then we should move in convoy with other G-7 partners, not only because they are our competitors but if they move with us, given their dominant position... They are the only people supplying the projects and the high-tech goods anyway. If we move together, then the economic sanctions are likely to have some sort of impact, but if we move alone or with countries that are not suppliers of the same type of goods that we have, it really is not likely to effect much change.

I wish I could cite this for the research staff, but I am sure they have researched the work by Hufbauer and Schott out of Fred Bergsten's International Economic Studies Institute. It is is very good work. They painstakingly go through all of the economic sanctions that have been taken at whatever levels since the war and try to measure their impact. It is very good and rather sobering reading if one is ambitious to effect change through economic sanctions. The record is not very good, just in terms of sheer results. Of course, as has been said, the impact on ourselves has often been much more severe and measurable.

Mr. Flis: Finally, in addition to what the Canada Exporters' Association has submitted here in writing, does anything else come to mind that you can recommend to the committee in terms of improving the bill?

Mr. Taylor: Not in terms of anything new. I think it has already been addressed. Even during second reading, the questions of compensation, of consultation and of carefully defining the types of international organizations or groups that belong to...those sorts of things that bring a measure of democratization and process to this area. I think the bill must be commended for taking some steps, at least, toward doing that, compared to our present situation.

[*Translation*]

Cet effet d'entraînement est profond et dure longtemps. Ce que nous disons, c'est qu'avant de prendre ces décisions et de faire ce genre de déclarations, le gouvernement devrait consulter les Canadiens et tenir compte de leurs intérêts, et envisager d'éventuelles mesures d'indemnisation. Il faut tenir compte de tous les facteurs en jeu. Il faut surtout envisager quel changement réel ces mesures seront susceptibles de provoquer dans le pays en cause, surtout si nous faisons cavalier seul.

Étant donné mon âge, je me souviens que, sous le gouvernement Pearson, toutes les mesures se prenaient sous les auspices de l'ONU. Nous devrions continuer à faire de même. En toute franchise, je pense qu'il faut à tout prix éviter d'agir unilatéralement. Les mesures prises contre l'Indonésie sont un bon exemple d'action unilatérale.

Quant à l'Afrique du Sud, c'est un autre exemple des problèmes qui surgissent lorsqu'on appartient à deux groupes différents. Nous sommes membres du Commonwealth et aussi du G-7. Ces deux groupes ont pris des orientations contraires. À une époque, ils allaient plus ou moins de pair, mais leurs voies se sont séparées ces dernières années. Et nous, nous étions tiraillés entre nos concurrents qui agissaient dans un sens tandis que le Canada allait dans l'autre.

À mon avis, nous devrions tous faire front commun car c'est la meilleure façon d'obtenir des résultats concrets. Le cadre tout désigné, c'est l'ONU ou, à défaut, le G-7, non seulement parce que ce sont nos concurrents mais aussi parce que vu leur position prépondérante... Ils sont les seuls à approvisionner les pays en cause en produits de technologie de pointe et à mettre en oeuvre des projets. Si nous agissons de concert, les sanctions économiques auront vraisemblablement un effet certain, tandis que si nous faisons cavalier seul ou si nous nous associons à des pays qui ne fournissent pas les mêmes produits que nous, nos chances d'obtenir des changements sont minces.

J'aimerais pouvoir en citer quelques extraits à l'attention des attachés de recherche, mais je suis certain qu'ils ont examiné les travaux effectués par Hufbauer et Schott du Fred Bergsten's International Economic Studies Institute. C'est une excellente étude. Les auteurs examinent point par point toutes les sanctions économiques prises à tous les niveaux depuis la fin de la guerre et essaient d'évaluer leur effet. C'est une excellente lecture qui donne à réfléchir si l'on tient absolument à obtenir des résultats grâce aux sanctions économiques. Le bilan n'est pas très reluisant jusqu'ici, si l'on s'en tient aux résultats concrets. Bien entendu, je le répète, les répercussions sur notre secteur ont souvent été beaucoup plus graves et mesurables.

M. Flis: Enfin, outre le mémoire que nous a remis l'Association des exportateurs canadiens, avez-vous d'autres recommandations à faire au Comité en vue d'améliorer ce projet de loi?

M. Taylor: Je n'ai rien de nouveau à proposer. Je pense avoir déjà abordé tous les aspects. La question de l'indemnisation, des consultations et de la désignation des organisations et groupes internationaux qui appartiennent... ces facteurs qui donnent une certaine mesure de démocratisation et de légalité à cette question. Vu la situation actuelle, je pense qu'il y a lieu de se féliciter que ce projet de loi se dirige dans cette voie.

[*Texte*]

• 1625

The Chairman: Are there any other questions?

Thank you for your appearance and for a very professionally prepared report. Thank you for your contribution.

Mr. Taylor: Thank you, Mr. Chairman. We're delighted if we have been of help.

The Chairman: Colleagues, our next meeting is on Thursday, March 26, beginning at 11.30 a.m. We will have two witnesses, Dr. Plaice at 11.30 a.m. and the Canadian Arab Federation at 12 p.m. This notice has already gone to our offices, so unless there is any further business—

Mr. Flis: On a point of order, since we are talking about witnesses, Mr. Grenville Wood has agreed to meet before this committee. Are we in agreement to receive him? One date he can give us is April 2.

The Chairman: The clerk has advised me that there are two more witnesses in total. I think we can accommodate them. It is just—

Mr. Flis: And Dr. Eric Hoskins can appear before our committee around April 7. Can we accommodate both witnesses?

The Chairman: We want to begin clause-by-clause study on the afternoon of April 7, so we can accommodate them.

Mr. Flis: All right.

The Chairman: Is there any other business?

Mr. Langlois (Manicouagan): Mr. Chairman, do we plan on reporting this bill before the Easter break?

The Chairman: Yes, that's our objective.

Mr. Langlois: Okay.

The Chairman: Is there any other business?

This meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Je vous remercie d'être venus aujourd'hui et de nous avoir présenté un rapport très professionnel. Je vous remercie d'avoir contribué à nos travaux.

M. Taylor: Merci, monsieur le président. Si nous avons pu vous être de quelque utilité, vous nous en voyez enchantés.

Le président: Chers collègues, la prochaine réunion se tiendra le jeudi 26 mars à 11h30. Nous entendrons deux témoins, M. Plaice à 11h30 et des représentants de la Fédération canado-arabe à midi. L'avis a été envoyé à vos bureaux et donc s'il n'y a rien d'autre...

M. Flis: J'invoque le Règlement. Puisque nous discutons de témoins, M. Grenville Wood a accepté de venir rencontrer le comité. Est-ce que cela nous convient? Il pourrait venir le 2 avril.

Le président: Le greffier me dit qu'il y a encore deux témoins. Je pense que nous pourrons les entendre. C'est simplement...

M. Flis: M. Eric Hoskins pourrait venir vers le 7 avril. Est-ce que nous pouvons entendre ces deux témoins?

Le président: Nous voulons commencer l'étude article par article du projet de loi l'après-midi du 7 avril. Ce serait donc possible.

M. Flis: Très bien.

Le président: Y a-t-il autre chose?

M. Langlois (Manicouagan): Monsieur le président, avons-nous l'intention de faire rapport à la Chambre avant les vacances de Pâques?

Le président: Oui.

M. Langlois: Très bien.

Le président: Y a-t-il autre chose?

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Exporters' Association:

James L. Taylor, President;

Jim Moore, Vice-President.

TÉMOINS

De l'Association des exportateurs canadiens:

James L. Taylor, président;

Jim Moore, vice-président.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC3
-1992
E15

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Thursday, March 26, 1992

Chairman: Bill Attewell

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 5

Le jeudi 26 mars 1992

Président: Bill Attewell

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee E on

BILL C-53

An Act to provide for the imposition of special economic measures

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le

PROJET DE LOI C-53

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
APR 20 1992
University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

LEGISLATIVE COMMITTEE E ON BILL C-53

Chairman: Bill Attewell

Members

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay

(Quorum 5)

Bill Farrell

Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF E SUR LE PROJET DE LOI C-53

Président: Bill Attewell

Membres

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Bill Farrell

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 26, 1992
(6)

[*Text*]

Legislative Committee E on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures, met at 11:40 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block.

Walter Van De Walle read his letter designating him as Chairman for today's meeting.

Acting Members present: Benno Friesen for John Cole; Jim Karygiannis for Jerry Pickard; Svend Robinson for Bill Blaikie and Walter Van De Walle for Jim Hawkes.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Michel Rossignol, Research Officer.

Witnesses: From the Ottawa Gulf Crisis Group: Dr. John Plaice. *From the Canadian Arab Federation:* James Kafieh, President.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 20, 1992, relating to Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, February 27, 1992, Issue No. 1*).

Dr. John Plaice made an opening statement and answered questions.

James Kafieh made an opening statement and answered questions.

At 12:45 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

Bill Farrell

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 MARS 1992
(6)

[*Traduction*]

Le Comité législatif E chargé du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, se réunit à 11 h 40, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest.

Walter Van De Walle annonce qu'il a été désigné président pour la séance d'aujourd'hui.

Membres suppléants présents: Benno Friesen remplace John Cole; Jim Karygiannis remplace Jerry Pickard; Svend Robinson remplace Bill Blaikie; Walter Van De Walle remplace Jim Hawkes.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Michel Rossignol, attaché de recherche.

Témoins: De Ottawa Gulf Crisis Group: M. John Plaice. *De la Fédération canado-arabe:* James Kafieh, président.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 20 février 1992, le Comité reprend l'examen du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 février 1992, fascicule nº 1*).

M. John Plaice fait un exposé et répond aux questions.

James Kafieh fait un exposé et répond aux questions.

À 12 h 45, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Bill Farrell

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Thursday, March 26, 1992

• 1142

The Chairman: The meeting will come to order. I would like to read this memorandum to the members of the committee:

> Pursuant to Standing Order 13.(4), I have designated Walter Van De Walle to chair the meeting on Thursday, March 26, 1992.

It is signed by Bill Attewell, chairman of the legislative committee on Bill C-53.

First of all, welcome to our witness, Mr. Plaice. If you would begin your presentation, Mr. Plaice, we will then follow it with some questions to you.

M. John Plaice (Ottawa Gulf Crisis Group): Merci. J'ai une copie de ma présentation qui, malheureusement, n'est disponible qu'en anglais. Je demande la permission au Comité de la distribuer.

The Chairman: The pleasure of the members of the committee is that we have concurrence.

Dr. Plaice: I would like to address, on behalf of the Ottawa Gulf Crisis Group, both the spirit and the letter of this proposed legislation.

This special economic measures act was presented to the House of Commons by the Secretary of State for External Affairs as a way of maintaining "international peace and security with minimal recourse to military force". Unfortunately, it does nothing of the sort.

If sanctions are a means of exerting pressure without the full use of military force upon the state that has been designated as having breached "international peace and security", then the legislation should explicitly state that fact.

Nowhere is it stipulated that sanctions are preferred to war, so there is nothing to prevent a complete military embargo—euphemistically called sanctions—from being the first stage in preparations for the destruction of a country, as was done in the case of Iraq. These last actions were illegal under international law and are rightly considered crimes against humanity.

This legislation nowhere mentions international law, the Geneva Conventions, the Hague Convention, the United Nations Charter, or the various other international covenants on human rights. Yet one would think it is violations of such treaties and declarations that should be considered breaches of international peace and security.

Furthermore, under international law, economic sanctions against a state are generally regarded as an act of war, particularly when accompanied by a military blockade, as is the case for Iraq. In certain situations these measures may be appropriate, particularly if the population demands them, as in the case of Rhodesia, now known as Zimbabwe, and in South Africa, but decisions should not be taken lightly and should be fully debated in Parliament.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le jeudi 26 mars 1992

Le président: La séance est ouverte. Je vais commencer par lire cette note aux membres du comité:

> Conformément à l'article 13.(4) du Règlement, je désigne Walter Van De Walle pour assumer la présidence de la réunion du jeudi 26 mars 1992.

C'est signé Bill Attewell, président du Comité législatif sur le projet de loi C-53.

Pour commencer, je souhaite la bienvenue à notre témoin, M. Plaice. Si vous voulez bien commencer par faire votre exposé, monsieur Plaice, nous vous poserons ensuite des questions.

Dr. John Plaice (Ottawa Gulf Crisis Group): Thank you. I have copies of my presentation but, regretfully, it is only an English version. I ask for the Committee's permission to circulate it.

Le président: Les membres du comité sont d'accord.

M. Plaice: Au nom du Ottawa Gulf Crisis Group, j'aimerais discuter à la fois de l'esprit et de la lettre de ce projet de loi.

Cette loi instituant des mesures économiques spéciales a été déposée à la Chambre des communes par le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures pour préserver «la paix et la sécurité internationales avec un recours minimum à la force militaire». Malheureusement, cet objectif est loin d'être accompli.

Si l'on veut remplacer le recours à la force militaire par des sanctions contre un État qui a porté atteinte à la "paix et à la sécurité internationales", il faut le dire explicitement dans le projet de loi.

Or, on ne dit nulle part que les sanctions sont préférables à la guerre, si bien qu'un embargo militaire total—qu'on désigne par euphémisme sous le terme de sanction—peut fort bien devenir une première étape dans la voie d'une destruction totale, comme cela a été le cas en Iraq. Les mesures prises là-bas étaient illégales en vertu du droit international et sont considérées à juste titre comme des crimes contre l'humanité.

Le projet de loi ne parle nulle part de droit international, des conventions de Genève, de la Convention de la Haye, de la Charte des Nations Unies ou d'autres conventions internationales sur les droits de l'homme. Et pourtant, on pourrait penser que les violations de ces traités et de ces déclarations constituent les véritables atteintes à la paix et à la sécurité internationales.

De plus, en droit international, les sanctions économiques contre un État sont le plus souvent considérées comme un acte de guerre, surtout lorsqu'elles s'accompagnent d'un blocus militaire, comme cela a été le cas en Iraq. Dans certains cas, de telles mesures peuvent se justifier, en particulier lorsque la population les réclame, comme cela a été le cas en Rhodésie, qui s'appelle aujourd'hui Zimbabwe, et en Afrique du Sud, mais ces décisions-là ne doivent jamais être prises à la légère et doivent toujours faire l'objet d'un débat exhaustif au Parlement.

[*Texte*]

I would like to address particular clauses within the proposed legislation.

On subclause 4.(1), what is of importance is not international peace and security, but rather the respect for international law. This legislation should explicitly state that it is designed to ensure the respect for international law and that it itself will not go outside the bounds of international law.

• 1145

Furthermore, Canada belongs to many international organizations, which play different roles, some military, others economic, still others cultural. It should be made clear what international organizations or associations of states are referred to in the legislation.

Paragraph 4.(1)(a): there is nothing in this legislation that stipulates that the state that is deemed to have broken "international peace and security" is actually going to be the one against which sanctions are going to be imposed. For example, if country A were to invade country B, then sanctions could be imposed on country B, or even on the third party, country C.

Subparagraph 4.(1)(b)(iii): the phrase "a national of that foreign state who does not ordinarily reside in Canada" is vague. The comments made by one of the previous witnesses are that this section "could not be used to seize the property of nationals of the sanctioned state who are Canadians or landed immigrants and are normally resident in Canada". If such is the case, then these comments should be included in the legislation.

Given Canada's history of the deportation of the Acadians, the forced relocation of native populations, the incarceration of Japanese Canadians during World War II, and the recent RCMP and CSIS harassment of Arab Canadians during the war waged against Iraq, vague laws do not bode well for democracy.

Other witnesses have also mentioned that no guarantees are offered to foreign nationals who are ordinary tourists, or who are seeking refugee status in Canada.

Paragraph 4.(2)(b): the Fourth International Geneva Convention of 1949 explicitly prohibits any restrictions on the free passage of food and medicine, including during wartime. Any such restrictions should be regarded as crimes against humanity. This legislation should explicitly state that passage of food and medicine cannot be restricted in any way. This is not a trivial issue.

Once comprehensive sanctions were imposed on Iraq under UN Security Council Resolution 665 on August 25, 1990, the following draft resolution declaring that the access to basic foodstuffs and to adequate medical assistance is a basic human right was rejected by the Security Council on September 12, 1990, by a vote of five against—Canada, Finland, France, the United Kingdom, and United States; three for—China, Cuba, Yemen; and seven abstentions—Colombia, Ethiopia, the Ivory Coast, Malaysia, Romania, The Soviet Union, and Zaire. This resolution read:

[*Traduction*]

Maintenant, je vais me pencher sur certains articles du projet de loi.

Le paragraphe 4.(1) n'insiste pas sur la paix et la sécurité internationales, mais plutôt sur le respect du droit international. Il faudrait préciser dans ce projet de loi qu'on cherche à assurer le respect du droit international et qu'il n'est question en aucun cas de s'écarter de ses limites.

De plus, le Canada appartient à beaucoup d'organismes internationaux qui jouent différents rôles, certains militaires, d'autres économiques, d'autres encore culturels. Le projet de loi devrait préciser de quel type d'organismes ou d'associations d'États il s'agit.

Dans ce même paragraphe 4.(1)(alinéa *a*) dans la version anglaise), rien ne précise que les sanctions seront imposées à l'État même qui est censé avoir porté atteinte à la «paix et à la sécurité internationales». Par exemple, si un pays A envahissait un pays B, on pourrait imposer des sanctions contre le pays B, ou même contre une tierce partie, un pays C.

À la fin du paragraphe 4.(1)(*b*)(iii) dans la version anglaise, la mention «un de ses nationaux qui ne réside pas habituellement au Canada» est très vague. Un autre témoin vous a dit que cet article «ne pourrait pas être invoqué pour saisir les biens des ressortissants d'un État faisant l'objet de sanctions qui sont en même temps Canadiens ou immigrants reçus et qui résident d'ordinaire au Canada». Si tel est le cas, il faudrait que ce soit précisé dans le projet de loi.

Si l'on considère le bilan du Canada en matière de déportation des Acadiens, le déplacement des populations autochtones, l'emprisonnement des Canadiens japonais pendant la Seconde Guerre mondiale et le harcèlement par la GRC et par le SCRS des Canadiens arabes pendant la guerre contre l'Iraq, une loi trop vague n'annonce rien de bon pour la démocratie.

D'autres témoins vous ont dit également que les ressortissants étrangers qui sont des touristes ordinaires ou qui sollicitent le statut de réfugié au Canada ne jouissent d'aucune garantie.

Alinéa 4.(2)*b*): La quatrième Convention internationale de Genève de 1949 interdit explicitement toute restriction à la libre circulation des produis alimentaires et des médicaments, et cela, même en temps de guerre. De telles restrictions doivent toujours être considérées comme des crimes contre l'humanité. Ce projet de loi devrait préciser que la circulation des produits alimentaires et des médicaments ne serait en aucun cas restreinte. C'est un détail qui n'a rien de négligeable.

Après que des sanctions totales ont été imposées à l'Iraq le 25 août 1990 dans le cadre de la résolution 665 du Conseil de sécurité des Nations Unies, le projet de résolution suivant affirmant que l'approvisionnement en denrées alimentaires de base et l'aide médicales constituaient un droit inaliénable de l'homme, a été rejeté par le Conseil de sécurité le 12 septembre 1990. Le Canada, la Finlande, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis avaient voté contre, trois pays, la Chine, Cuba et le Yémen avaient voté pour et sept s'étaient abstenus: la Colombie, l'Éthiopie, la Côte d'Ivoire, la Malaisie, la Roumanie, l'Union soviétique et le Zaïre. Je vous lis cette résolution:

[*Text*]

THE SECURITY COUNCIL, REAFFIRMING its faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, recalling its resolutions 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), and 665 (1990), RECALLING FURTHER subparagraph (c) of paragraph 3, and paragraph 4 of Resolution 661 (1990), and deeply concerned about the safety of the civilian population and of the foreign residents in Iraq and Kuwait:

1. DECLARES that the access to basic foodstuffs and to adequate medical assistance is a fundamental human right to be protected under all circumstances;

2. DECIDES that in accordance with the above principle, under no circumstance shall actions be taken, including those resulting from the implementation of Security Council decisions such as resolutions 661 (1990) and 665 (1990), that may hinder access of the civilian population and the foreign nationals in Iraq and Kuwait to basic foodstuffs, medical supplies, and medical assistance;

3. REQUESTS the secretary-general to keep the Council permanently informed about the implementation of this resolution.

This means that Canada voted that access to food and medicine is not a fundamental human right. Clearly it is, under the Fourth International Geneva Convention. So any future legislation should ensure that such practices are no longer possible.

• 1150

Paragraph 4.(2)(c): given that modern food production and medicine require a basic infrastructure such as seeds, fertilizers and agricultural machinery for food, and pharmaceuticals, bandages and ambulances for medicine, this paragraph should be explicitly amended so that the required elements of this basic infrastructure can pass freely. This passage also contravenes the Charter of Rights and Freedoms. Since technology in intangible form—essentially what is in someone's mind, in the words of one of the previous witnesses—is included, a Canadian could be restricted in his or her travels. An educator going to a sanctioned country could find him or herself in violation of the law.

Paragraph 4.(2)(d): Many countries are net importers of food and medical equipment. If their assets are seized or if they have none in Canada, then these countries should be allowed to export goods to Canada in exchange for food and medical equipment.

Subclause 4.(3) should be amended to state that no international covenant will be violated by these sanctions and that international law will be respected.

[*Translation*]

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ, RÉAFFIRMANT sa foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine et dans l'égalité de droits des hommes et des femmes ainsi que des nations, grandes et petites, RAPPELANT ses résolutions 660 (1990), 661 (990), 662 (1990), 664 (1990) et 665 (1990), RAPPELANT EN PARTICULIER l'alinéa *c*) du paragraphe 3 et le paragraphe 4 de sa résolution 661 (1990), et s'inquiétant vivement de la sécurité du bien-être de la population civile de l'Iraq et du Koweit et des étrangers qui résident dans ces pays,

1. DÉCLARE que l'approvisionnement en denrées alimentaires de base et une assistance médicale adéquate constituent un droit fondamental de l'homme et qu'il importe de protéger en toutes circonstances;

2. DÉCIDE qu'en conformité avec le principe énoncé ci-dessus, il ne devra en aucun cas, fût-ce en application de décisions du Conseil de sécurité telles que les résolutions 661 (199) et 665 (1990), être pris de mesure qui puisse entraver l'approvisionnement en denrées alimentaires de base et en produits à usage médical de la population civile et des étrangers qui se trouvent en Iraq et au Koweit, ou l'assistance médicale à cette population et à ces étrangers;

3. PRIE le Secrétaire général de le tenir constamment informé de l'application de la présente résolution.

Autrement dit, le Canada a déclaré par ce vote que l'alimentation et les produits à usage médical n'étaient pas un droit fondamental de l'être humain. De toute évidence, c'est pourtant le cas aux termes de la Quatrième Convention internationale de Genève et il importe d'adopter à l'avenir des lois qui empêcheront de telles pratiques.

Alinéa 4.(2)*c*): étant donné que la production moderne de produits alimentaires et de médicaments exige une infrastructure de base, par exemple des semences, des engrais, des machines agricoles, des produits pharmaceutiques, des bandages et des ambulances, ce paragraphe devrait être modifié pour autoriser la libre circulation de ces articles indispensables. Ce passage va également à l'encontre de la Charte des droits et libertés. Puisque les formes intangibles de la technologie, c'est-à-dire ce qui se trouve dans le cerveau de l'être humain, comme un de vos témoins vous l'a dit—font également l'objet de restrictions, cela pourrait empêcher un Canadien de voyager librement. Un enseignant pourrait se trouver en situation irrégulière dans un pays faisant l'objet de sanctions.

Alinéa 4.(2)*d*): Beaucoup de pays sont des importateurs nets de produits alimentaires et de matériel médical. Si leurs biens sont saisis ou s'ils n'en possèdent pas au Canada, ces pays devraient être autorisés à exporter des produits au Canada en échange de produits alimentaires et de matériel médical.

Il faudrait modifier le paragraphe 4.(3) et préciser que ces sanctions ne sauraient en aucun cas porter atteinte à des conventions internationales ni au droit international.

[*Texte*]

With respect to calling the House, subclause 7.(2), since sanctions, whatever form they take, are a kind of economic warfare, their imposition should be debated in the elected assembly of the people of Canada, the House of Commons. There should be no restrictions on the numbers of members of the House of Commons or the Senate required before debate can take place. If Parliament is not in session, it should be reconvened immediately.

Subclauses 7.(4) and 7.(6): allowing only three hours of debate about imposing comprehensive sanctions on another country. Once again, does not bode well for Canadian democracy.

Finally, subclause 9.(2), search without a warrant, is a violation of the Charter of Rights and Freedoms.

To conclude, I would like to say that legislation that claims that it is designed to ensure a safer world through the use of sanctions should stress the defence of international law and should not itself allow the violation of international law. In particular, the free passage of food and medicine as well as supplies required for the production of food and for medical services should be systematically exempted. In addition, provisions should be made so that states can buy food and medicine even if subject to sanctions.

Mr. Karygiannis (Scarborough—Agincourt): I want to thank you, sir, for being here today and giving us your views on the matter. I believe it's a very important piece of legislation that we're discussing. I would have liked to have seen something along these lines being discussed roughly 20 years ago, before Turkey had the opportunity to go to the island of Cyprus and "protect its population". If something had been discussed at that time, maybe international pressure could have been brought forward on Turkey not to take those actions. I believe it's a very important piece of legislation.

As far as your comments on food and medicine are concerned, yes, you will need to provide medicine for the youngsters we've seen in television. Reports are coming out from Iraq that children are being punished for something they don't know anything about. I'm just wondering, if you're at a war with somebody or at a state of war, wouldn't the medicines that are going in not also be used for army purposes? Wouldn't the food we would be supplying to that country also assist that country to prolonmg its resistance to the situation?

I can go back, let's say 1,000 years, to the medieval ages. If you wanted to drive your enemy out of the castle, you shut off his water and everything else that you could to get your enemy to give up. How in your mind would you say that Canada or somebody in a war state with somebody else would go about controlling the inflow of food and medicine to make sure that it does not get used by the wrong people, but ends up in the hands of the right people, the children and the people who are the innocent victims of that war, people who have nothing to do with the war?

[*Traduction*]

Quant au rôle joué par la Chambre dont il est question au paragraphe 7.(2), puisque les sanctions, quelles qu'elles soient, sont une forme de guerre économique, il importe que l'assemblée élue par la population canadienne, la Chambre des communes, en soient saisie. Il n'y a aucune raison de restreindre le nombre des députés ou des sénateurs qui doivent assister à un débat et si le Parlement ne siège pas, il devrait être convoqué immédiatement.

Les paragraphes 7.(4) et 7.(6) autorisent trois heures de débat seulement avant d'imposer des sanctions totales à un autre pays. Voilà encore une disposition qui augure mal pour la démocratie canadienne.

Enfin, le paragraphe 9.(2) qui permet d'effectuer des saisies sans mandat est une violation à la Charte des droits et libertés.

Pour terminer, voilà un projet de loi qui est censé assurer une plus grande sécurité dans le monde par un recours à des sanctions. Dans ces conditions, il faudrait insister sur l'importance du droit international et il ne faudrait pas qu'une telle loi constitue en elle-même une violation du droit international. En particulier, il importe d'assurer la libre circulation des produits alimentaires et des médicaments, ainsi que de tous les équipements nécessaires à la production de denrées alimentaires et à la mise en place de services médicaux. De plus, il faudrait donner aux États, même s'ils font l'objet de sanctions, la possibilité d'acheter des produits alimentaires et des médicaments.

M. Karygiannis (Scarborough—Agincourt): Monsieur, je vous remercie d'être venu aujourd'hui et de nous avoir exposé votre point de vue. Je suis convaincu de l'importance de ce projet de loi dont nous discutons. C'est un sujet dont nous aurions dû discuter il y a 20 ans, avant que la Turquie n'ait décidé d'aller "protéger la population" de l'île de Chypre. Si on avait discuté de ce genre de chose à l'époque, la communauté internationale aurait peut-être exercé des pressions sur la Turquie et empêché ces incidents. À mon avis, c'est un projet de loi particulièrement important.

Quant à vos observations sur les produits alimentaires et les médicaments, vous avez raison, les enfants que nous avons vus à la télévision vont avoir besoin de médicaments. D'après les rapports que nous recevons, ce sont les enfants qui sont punis pour quelque chose qui leur est totalement étranger. Mais je me pose une question, quand on est en guerre avec quelqu'un, lorsqu'il y a état de guerre, comment faire pour que les médicaments ne soient pas utilisés par l'armée? De la même façon, est-ce que les produits alimentaires expédiés dans ce pays ne pourraient pas l'aider à prolonger la résistance?

Je pourrais même remonter dans l'histoire jusqu'aux temps médiévaux, disons il y a 1,000 ans. À l'époque, si l'on voulait forcer l'ennemi à sortir de son château, on lui coupait l'eau, les vivres, n'importe quoi pour qu'il capitule. Comment, à votre avis, le Canada ou un autre pays en guerre avec un autre pourrait-il contrôler les approvisionnements alimentaires et médicaux et s'assurer que ce sont bien les enfants et les victimes innocentes de cette guerre, tous ceux qui n'ont rien à voir avec la guerre, qui en profitent?

[*Text*]

• 1155

Dr. Plaice: When Cardinal Richelieu set up a blockade around La Rochelle at the end of the 17th century the population went from approximately 70,000 people, I think, to approximately 10,000 people. The people were literally starved to death.

One of the reasons the Geneva Conventions were written at the end of the First World War was because people considered the actions that had been taken by all belligerent parties to be so inhumane that restrictions had to be imposed on how warfare was going to be conducted in the future. These measures were subsequently modified in 1949, and this modification is what I was referring to. The Fourth International Geneva Convention explicitly prevents food and medicine from being tools of the belligerent parties. It is clear that in any state, the state is dominant. So no matter what happens, you're going to have relations with that state at some level, even if you're dealing with food.

If we take the example of the Second World War, many U.S. companies were shipping directly to Nazi Germany, via Franco's Spain. For example, Standard Oil of New Jersey was supplying tetraethyl lead, an anti-knock mixture necessary for the flying of the German air force, and ITT and many other companies were also invoived. This sort of activity truly protracts war. Feeding a population does not contribute to protracting a war, in my opinion, but shows there's a certain degree of humanity on the part of one of the belligerent parties.

Mr. Karygiannis: But how do you go about making sure? If I'm at war with you and companies from my country are suddenly supplying food and medicine to you, what vows or measures can I use to assure myself that these supplies are used for the people who really need them?

What measure do I have if I'm supplying blood or penicillin to the people of Iraq that, yes, it would go to the children who need it and not to the front-line soldiers who I just happened to shoot the day before, to make them well so they can come back and kill me the next day? Can you assist us with some sort of measures?

Dr. Plaice: At some level, you can't do so. Whenever you're dealing with the people of another state, as I said, there's clearly no way in which you can avoid dealing with that state, but if it's clear that the food being supplied to a country is never reaching the people of that country, then stopping a food shipment would not be inappropriate, because the supply is no longer humanitarian aid because such aid must by definition go to the entire population, no matter what side of the conflict they are on. That is the definition in international law of humanitarian aid.

If aid is clearly not being used for humanitarian purposes and if food is clearly being used as a weapon, then policies have to be devised. In the case of Iraq, food is being used as a weapon, against the people of Iraq.

[*Translation*]

M. Plaice: Quand le Cardinal Richelieu a monté un blocus autour de La Rochelle à la fin du XVIIe siècle, la population est passée d'environ 70,000 personnes, je pense, à environ 10,000. Les gens sont littéralement morts de faim.

Si les conventions de Genève ont été rédigées à la fin de la Première Guerre mondiale, c'est que les gens estimaient que les actes posés par tous les bélligérants pendant la guerre avaient été à tel point inhumains qu'il importait dorénavant d'imposer des restrictions sur les mesures de guerre. Ces mesures furent par la suite modifiées en 1949, et c'est à cette modification que j'ai fait allusion. la Quatrième Convention internationale de Genève empêche les bélligérants d'utiliser les produits alimentaires et médicaux comme un outil. Dans n'importe quel État, c'est l'État qui domine, et quelles que soient les circonstances, c'est toujours avec cet État, à un niveau quelconque, que s'établissent les relations, même lorsqu'il s'agit d'alimentation.

Si nous prenons l'exemple de la Seconde Guerre mondiale, beaucoup de compagnies américaines expédiaient des fournitures à l'Allemagne nazie en passant par l'Espagne de Franco. Par exemple, la Standard Oil du New Jersey envoyait à l'Aviation allemande du plomb tetraethyl, un produit anti-chocs pour les moteurs d'avions, et la compagnie ITT, entre autres, expédiait également des fournitures en Allemagne. Voilà le genre de choses qui prolongent véritablement une guerre. Par contre, ce n'est pas en nourrissant une population qu'on prolonge une guerre, à mon sens, cela démontre seulement qu'un des bélligérants possède encore une certaine humanité.

M. Karygiannis: Mais comment faire pour en être certain? Supposons que vous et moi soyons en guerre, si des sociétés de mon pays se mettent à vous approvisionner en produits alimentaires et médicaux, comment puis-je m'assurer que ces fournitures vont bien aux gens qui en ont besoin?

Si j'envoie du sang ou de la pénicilline à la population de l'Iraq, comment m'assurer que ce sont bien les enfants qui en ont besoin qui en profitent et non pas les soldats sur lesquels je tirais la veille, qui pourraient se rétablir et venir me tirer dessus le lendemain? Pouvez-vous nous donner une idée de ce qu'il faut faire?

M. Plaice: Dans une certaine mesure, ce n'est pas possible. Quand on traite avec la population d'un autre pays, il faut forcément passer par l'État, mais si l'on constate que les produits alimentaires envoyés à un pays n'atteignent jamais sa population, à ce moment-là on peut interrompre les expéditions car il ne s'agit plus d'aide humanitaire. En effet, pour qu'une aide soit humanitaire, elle doit forcément atteindre l'ensemble de la population, quelle que soit sa position dans le conflit. Voilà la définition de l'aide humanitaire en droit international.

Si l'aide n'est pas utilisée à des fins humanitaires, si les produits alimentaires sont utilisés comme une arme, à ce moment-là, il convient d'adopter des politiques. Dans le cas de l'Iraq, on utilise les produits alimentaires comme une arme, contre la population de l'Iraq.

[*Texte*]

As I said, Canada and other countries deliberately voted against the proposed resolution that would declare that access to food is a fundamental human right. The Geneva Conventions are quite clear; they make no exceptions.

Mr. Robinson (Burnaby—Kingsway): I completely agree with the position you've taken with respect to food, medicine, or humanitarian aid, as well as with the concern about the ambiguity in the wording regarding technology in intangible form. I think this committee is going to have to addresss some difficulties there.

• 1200

On food and medicine, in particular, you have made the point that the Geneva Conventions are very clear on this. I think they are reinforced in circumstances in which the distribution of food and medical supplies is through international humanitarian agencies, for example, whether UNICEF or the Red Cross or other international humanitarian agencies—

Dr. Plaice: Particularly the Red Cross.

Mr. Robinson: —particularly the Red Cross, that's right. In those circumstances, the Red Cross presumably will take steps to ensure that the food and medicine is not being routed to the military, for example.

I have one question with respect to your proposal under subclause 4.(1). You suggest that we effectively substitute the concept of respective international law for international peace and security. The difficulty I have is that it's not clear to me that international law could be used to deal with gross, and in some cases systematic, violations of human rights within a given country. I am thinking, for example, of the situation in Haiti. Some might argue that this isn't a threat to international peace and security as such, although many of us believe it could very well be, but it is even less likely that it would be considered a violation of international law—a military coup in which there is significant bloodshed and widespread violation of human rights—a similar situation in Burma.

It's not clear that in those circumstances there would actually be a breach of international law, which tends to deal more with state-to-state relations. In those circumstances, if we restricted the scope of the legislation to international law, we may find it difficult or impossible to apply sanctions effectively. I wonder if you have given any thought to that question.

Dr. Plaice: The point is well taken, but the phrase "international peace and security" does not address this question either. The concept of imposing sanctions to somehow effect reform within a country, in my opinion, should only take place if it is clear that an organization that represents a significant proportion, perhaps even the majority, of the population calls for such sanctions. This was the case for Rhodesia in the 1960s. This was the case for South Africa in the 1970s. When ZANU and ZAPU in Rhodesia, now Zimbabwe, called for comprehensive sanctions against Rhodesia when it declared itself unilaterally independent in 1965... Similarly, the sanctions imposed on

[*Traduction*]

Comme je l'ai dit, le Canada et un certain nombre d'autres pays ont voté délibérément contre un projet de résolution qui voulait réaffirmer l'alimentation de base comme un droit de l'homme fondamental. Les conventions de Genève sont tout à fait claires, elles ne font pas d'exceptions.

M. Robinson (Burnaby—Kingsway): Je suis entièrement d'accord avec votre position en ce qui concerne les produits alimentaires et médicaux ou l'aide humanitaire et, tout comme vous, je m'inquiète de l'ambiguïté de l'énoncé en ce qui concerne la technologie sous une forme intangible. C'est un point qui va poser des difficultés à ce comité.

En ce qui concerne les produits alimentaires et médicaux, en particulier, vous dites que les conventions de Genève sont très claires. À mon sens, les circonstances, le fait que ces produits alimentaires et médicaux soient distribués par des organismes humanitaires internationaux, par exemple l'UNICEF ou la Croix-Rouge ou d'autres, renforce encore la position de ces conventions.

M. Plaice: En particulier la Croix-Rouge.

M. Robinson: En particulier la Croix-Rouge, vous avez raison. Dans ces circonstances, on peut supposer que la Croix-Rouge cherchera à s'assurer que les produits alimentaires et médicaux en question ne sont pas utilisés par l'armée, par exemple.

J'ai une question au sujet de votre proposition à propos du paragraphe 4.(1). Vous pensez qu'il faudrait remplacer le concept de droit international par celui de paix et de sécurité internationales. Le problème, c'est que je ne suis pas certain qu'on puisse invoquer le droit international lorsqu'il s'agit de violation flagrante, parfois systématique, des droits de l'homme dans un pays donné. Je pense, par exemple, à la situation Haïti. Certains vous diront que ce n'est pas une menace pour la paix et à la sécurité internationales bien que d'autres, dont je suis, ne soient pas d'accord, mais cela risque encore moins d'être considéré comme une violation du droit international. Une situation comparable existe en Birmanie, où un coup d'état militaire sanglant s'accompagne de nombreuses violations des droits de l'homme.

Dans ces circonstances, on peut se demander s'il y aurait vraiment violation du droit international puisque ce droit régit surtout les relations entre États. Autrement dit, si nous limitions la portée de ce projet de loi au droit international, nous risquerions d'avoir du mal à appliquer des sanctions efficaces dans certaines circonstances. Je me demande si vous avez réfléchi à cet aspect-là.

M. Plaice: Votre observation est très juste, mais l'expression «paix et sécurité internationales» ne règle pas la question non plus. Le concept des sanctions qui précipitent des réformes à l'intérieur d'un pays ne saurait à mon avis être appliqué que si une proportion importante, voire la majorité de la population réclame ces sanctions. C'est ce qui s'est produit en Rhodésie dans les années 60, ou en Afrique du Sud dans les années 70. Quand le ZANU et la ZAPU en Rhodésie, aujourd'hui Zimbabwe, ont réclamé des sanctions globales contre la Rhodésie lorsque celle-ci s'est déclarée indépendante unilatéralement en 1965... De la même façon, des sanctions ont été imposées contre l'Afrique du Sud aux

[*Text*]

South Africa came about through a long struggle on the part of the African National Congress, which said quite clearly that the population was going to suffer, but it was their choice.

It is not my opinion that international organizations should impose sanctions without the support of the population of the country. That is essentially an act of war against the country without actually calling it such.

Mr. Robinson: That is all well and good in theory, but there may be circumstances in which, because of the nature of the brutal suppression of the population or because of the absence of any organizations, there is simply not an opportunity for those organizations to do that. The people who may be in a position to provide leadership to make that kind of call will probably have been either locked up or shot.

Dr. Plaice: Or exiled.

Mr. Robinson: Or exiled, in some cases, if they can get out. Haiti is a good example of that. I am not aware of any major organizations. You have the president of Haiti who spoke out and so on.

I take your point that the words "international peace and security" perhaps could be broadened to something like "international peace and security or international humanitarian principles" or something like that, just to make it clear that there are also circumstances, in the case of an individual country, when Canada may wish to impose sanctions as we did in the case of Haiti in conjunction with our OAS partners.

I think referring to international law would narrow that. You may want to come back to the committee with any written submissions that might broaden this scope of international peace and security, because I hear what you are saying on that, but I don't think international law, which deals primarily with state-to-state relations, would be the appropriate substitute.

• 1205

Dr. Plaice: Many declarations have been made in the United Nations General Assembly on the right of peoples to oppose oppression. In the broader context, where UN General Assembly resolutions have a binding moral weight, these could be encompassed in the larger spectrum. They don't constitute international law, but...

Mr. Robinson: Thank you.

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Dr. Plaice, I assume you did not approve of the Iraqi invasion of Kuwait.

Dr. Plaice: That was condemned from the very beginning by the Ottawa Gulf Crisis Group.

A point brought up during the Nuremberg trials was that a state is responsible for its own actions, no matter what an opposing party does. For example, this means that no matter how brutal the U.S.-led aerial bombing campaign against Germany during World War II, Germany was still responsible for the extermination camps and should be charged for it. The same holds true here. Iraq is responsible for what they did to Kuwait, but the United States and its

[*Translation*]

termes d'une longue lutte du Congrès national africain qui savait que la population allait souffrir, mais qui a pris la décision délibérément.

À mon avis, aucune organisation internationale ne devrait imposer de sanctions sans le soutien de la population concernée. En fait, il s'agit d'un acte de guerre contre un pays, même si ça n'en porte pas le nom.

M. Robinson: Tout cela est très joli en théorie, mais il y a des circonstances où les organisations qui représentent la population n'ont tout simplement pas l'occasion d'intervenir, soit parce qu'elle n'existe pas, soit parce que la population subit une répression brutale. Il arrive que les gens qui pourraient organiser la résistance dans ce sens sont tous morts ou emprisonnés.

M. Plaice: Ou exilés.

M. Robinson: Ou exilés, s'ils ont réussi à partir. Haïti en est un bon exemple. Je ne connais pas d'organisme important dans ce pays-là. Le président de Haïti est le seul qui ait parlé.

Si je comprends bien, vous pensez qu'on pourrait élargir l'expression «paix et sécurité internationales», qu'on pourrait parler de «paix et sécurité internationales ou principes humanitaires internationaux», quelque chose de ce genre, pour préciser que dans certaines circonstances, à l'égard de certains pays, le Canada pourrait souhaiter imposer des sanctions comme nous l'avons fait dans le cas de Haïti en collaboration avec nos partenaires de l'OEA.

À mon avis, en mentionnant le droit international, on restreindrait le champ d'action. Vous pourriez envisager de nous soumettre un nouvel exposé qui élargisse ce concept de la paix et de la sécurité internationales parce que je comprends bien votre position, mais à mon avis, le droit international, qui régit surtout les relations d'État à État, ne constitue pas la solution.

M. Plaice: Il y a eu à l'Assemblée générale des Nations Unies beaucoup de déclarations sur le droit des peuples à s'opposer à l'oppression. Dans un contexte élargi, lorsque les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ont un poids moral considérable, cela pourrait constituer une solution. Il ne s'agit pas de droit international, mais...

M. Robinson: Merci.

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Monsieur Plaice, j'imagine que vous n'avez pas approuvé l'invasion du Koweït par l'Iraq.

M. Plaice: C'est un geste qui a été condamné dès le départ par le Ottawa Gulf Crisis Group.

À l'époque des procès de Nuremberg, on avait déjà observé qu'un État est responsable de ses propres actes, quel que soit le comportement des partis d'opposition. Par exemple, la brutalité des attaques aériennes américaines contre l'Allemagne pendant la Seconde Guerre mondiale n'a diminué en rien la responsabilité de l'Allemagne à l'égard des camps d'extermination. En l'occurrence, c'est la même chose. L'Iraq est responsable de ses actes au Koweït, mais

[*Texte*]

allies, including Canada, are responsible for what they've done to both Iraq and Kuwait.

Mr. Friesen: I assume that since the UN Security Council passed 12 different resolutions over a period of six months, it should not be a surprise to Iraq to find that the near unanimous position of the UN was a pretty clear indication of the world's concern about that invasion.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would like to get some clarification on... This is an interesting line of questioning, but in the context of the bill, we're not refighting the war in the gulf.

Mr. Friesen: No, no. Just let me ask one question...

The Chairman: You were leading up to it.

Mr. Friesen: Right.

Dr. Plaice: First of all, it should be stated that the UN has never taken a stand. The entire UN, the world population, has never taken a stand on the Iraqi occupation of Kuwait. The only votes that took place were in the Security Council, and the United States, through various pressures, including economic pressures, ensured that a vote never took place in the UN General Assembly, nor on any subsequent actions. So the only votes that have taken place were in the Security Council, in which there are 15 states at any given moment.

Mr. Friesen: Okay, if you want to look at it—

Dr. Plaice: So we should keep that in mind.

Second, there were many votes in which there were serious differences. For example, I gave you one in which at no point was it unanimous. It was a three-way split. Those who abstained did so because of economic pressures from the United States, which are quite clearly documented—Ivory Coast, Zaire and Ethiopia. At the same time, the pressures put on Yemen in particular, which as soon as it voted against resolution 678 immediately lost all aid from the United States, within the hour... Pickering, the U.S. ambassador to the United Nations, went directly to the UN ambassador from Yemen and told him that he had immediately lost all aid. That is not what I would call a free vote of all states. This was a very carefully planned manipulation of states which were in the Security Council at any given moment.

Mr. Friesen: Nevertheless, if you look at the geography of it, it could be seen as a very geographically discrete area. Do you consider the invasion of Iraq to be a threat to international peace and security?

• 1210

Dr. Plaice: The invasion of Iraq by the United States and its allies?

Mr. Friesen: No, not at all. The Iraqi invasion of Kuwait. Was that seen as a threat to international peace and security?

Dr. Plaice: It was clearly a violation of international law.

[*Traduction*]

les États-Unis et ses alliés, y compris le Canada, sont responsables à la fois de ce qu'ils ont fait à l'Iraq et au Koweït.

M. Friesen: Après que le Conseil de sécurité des Nations Unies eut adopté 12 résolutions en l'espace de six mois, l'Iraq n'a pas dû être surpris de constater que cette unanimité des Nations Unies était une indication très claire de la position de l'ensemble du monde.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais une précision sur... Ce sont des questions très intéressantes, mais nous sommes en train de discuter du projet de loi et nous ne revivons pas la guerre du Golfe.

M. Friesen: Non, non. Permettez-moi une dernière question...

Le président: Vous y veniez.

M. Friesen: Exactement.

M. Plaice: Pour commencer, il faut préciser que les Nations Unies n'ont jamais pris position. L'ensemble des Nations Unies, la population du monde entier n'a jamais pris position en ce qui concerne l'occupation du Koweït par l'Iraq. Seul le Conseil de sécurité a voté, et les Nations Unies, grâce à diverses pressions, y compris sur le plan économique, se sont assurées que l'Assemblée générale ne se prononcerait pas, pas plus qu'elle ne s'est prononcée par la suite. Ainsi, les seuls votes ont eu lieu au Conseil de sécurité auquel ne siègent que 15 États.

M. Friesen: D'accord, si vous voulez considérer...

M. Plaice: Il ne faudrait pas l'oublier.

Deuxièmement, pour beaucoup de votes, les divergences d'opinions étaient notables. Par exemple, je vous en ai cité un qui était loin d'être unanime. En fait, les voix étaient nettement séparées en trois. Les pays qui se sont abstenus ont cédé à des pressions économiques exercées par les États-Unis, et c'est une chose prouvée. Je veux parler de la Côte d'Ivoire, du Zaïre et de l'Éthiopie. En même temps, le Yémen a perdu toute l'aide américaine dans l'heure qui a suivi son vote contre la résolution 678. Pickering, l'ambassadeur américain aux Nations Unies, est allé voir son homologue du Yémen et il lui a dit immédiatement que l'aide venait de s'arrêter. Ce n'est pas ce que j'appellerais un vote libre. Les États qui votaient au Conseil de sécurité ont fait l'objet de manipulations parfaitement orchestrées.

M. Friesen: Et pourtant, si l'on considère les circonstances géographiques, la région concernée n'est pas très étendue. Avez-vous pensé que l'invasion de l'Iraq constituait une menace pour la paix et à la sécurité internationales?

M. Plaice: L'Invasion de l'Iraq par les États-Unis et ses alliés?

M. Friesen: Non, pas du tout, l'invasion du Koweit par l'Iraq. Avez-vous considéré que c'était une menace pour la paix et la sécurité internationales?

M. Plaice: C'était une violation très nette du droit international.

[*Text*]

Mr. Friesen: No, no, that's not what I asked. Was it a threat to international peace and security?

Dr. Plaice: The phrase "international peace and security" doesn't mean anything to me. The phrase "international law" has some meaning, because there are codes that state exactly what it means.

Mr. Friesen: You mentioned "international law" a number of times. These last actions were illegal under international law. The only international document you quote is the Geneva Convention of 1949. Which international law was violated? You never document that.

Dr. Plaice: Of the Iraqi invasion of Kuwait? That's obvious. A state is sovereign if it's in the United Nations.

Mr. Friesen: It may be obvious, but you say it's a violation of international law. Give me the document.

Dr. Plaice: It's a violation of the UN Charter.

Mr. Friesen: You go on in the next paragraph—

Dr. Plaice: I didn't document everything, because I assume some things are obvious.

Mr. Friesen: In the next paragraph you say that in the case of Rhodesia and South Africa that was okay because the population asked for it. Is it your position that if there is a violation of international procedure or international law, it's justified if the local population ask for it to be violated?

Dr. Plaice: Nowhere did I say in this document that sanctions per se are a violation of international law.

Mr. Friesen: Just in the case of Iraq?

Dr. Plaice: I didn't say that. I said that the way these sanctions were imposed and the way that war was waged against Iraq were violations of international law. I didn't say that the sanctions themselves were inappropriate. I was saying that the sanctions were clearly designed to be a prelude to war against Iraq and it was clear that no attempt was made to negotiate.

Mr. Friesen: So the sanctions would have been okay if there had not been a shooting war.

Dr. Plaice: I didn't say that.

The Chairman: Your time is expired. I want to take this opportunity to thank Dr. Plaice for your presentation to the committee. We have to move on to the next witness.

Our next witness is from the Canadian Arab Federation. He is James... What is the pronunciation of your last name?

Mr. James Kafieh (President, Canadian Arab Federation): It's Kafieh.

The Chairman: Kafieh. James Kafieh. Would you proceed please?

Mr. Kafieh: Thank you. The Canadian Arab Federation applauds the concept behind the legislation contained in Bill C-53. Sanctions provide an excellent alternative method to open warfare in order to bring outlaw states into compliance

[*Translation*]

M. Friesen: Non, ce n'est pas ce que je vous ai demandé. Est-ce que cela a constitué une menace pour la paix et la sécurité internationales?

M. Plaice: L'expression «paix et sécurité internationales» ne signifie rien dans mon esprit. L'expression «droit international» est plus lourde de signification car certains codes précisent de quoi il est question.

M. Friesen: Vous avez parlé de «droit international» à plusieurs reprises. Ces actes dont nous venons de parler étaient illégaux en droit international. Le seul document international que vous citez est la Convention de Genève de 1949. Quelle est la loi internationale qui a été violée? Vous ne l'avez jamais dit.

M. Plaice: Lors de l'invasion du Koweit par l'Iraq? C'est évident. Un État qui appartient aux Nations Unies est un État souverain.

M. Friesen: Cela peut paraître évident, mais vous dites que cela constitue une violation du droit international. Montrez-moi le document.

M. Plaice: C'est une violation de la Charte des Nations Unies.

M. Friesen: Dans le paragraphe suivant, vous dites...

M. Plaice: Je n'ai pas cité chaque document car, dans certains cas, cela semblait évident.

M. Friesen: Dans le paragraphe suivant, vous dites que ce qui s'est passé en Rhodésie et en Afrique du Sud était normal parce que la population l'avait réclamé. Autrement dit, une violation de la procédure internationale ou du droit international est justifiée si la population locale la réclame?

M. Plaice: Je n'ai jamais dit que les sanctions constituaient une violation du droit international.

M. Friesen: Uniquement dans le cas de l'Iraq?

M. Plaice: Je n'ai pas dit cela. J'ai dit que la façon dont ces sanctions avaient imposées et les méthodes utilisées pendant la guerre contre l'Iraq constituaient des violations du droit international. Je n'ai pas dit que les sanctions, à ce titre, étaient injustifiées. Je dis qu'elles constituaient un élément des préparatifs de guerre contre l'Iraq et que, de toute évidence, on n'avait pas cherché à négocier.

M. Friesen: Ainsi, si on ne s'était pas tiré dessus pendant la guerre, les sanctions auraient été acceptables.

M. Plaice: Je n'ai pas dit cela.

Le président: Votre temps est écoulé et j'en profite pour remercier M. Plaice de son intervention. Il faut que nous passions au témoin suivant.

Notre témoin suivant représente la Fédération canado-arabe. Il s'agit de James... Comment prononce-t-on votre nom?

M. James Kafieh (président, Fédération canado-arabe): Kafieh.

Le président: Kafieh. James Kafieh. Je vous en prie.

M. Kafieh: Merci. La Fédération canado-arabe approuve les principes qui sous-tendent les dispositions du projet de loi C-53. Des sanctions sont effectivement une excellente solution de rechange à la guerre ouverte pour obliger les

[*Texte*]

with international law, United Nations resolutions, and human rights conventions. Our federation understands that this legislation is intended to be generic and enabling in nature, and as such, it is not intended to address the important issue of double standards in the application of sanctions.

As in the application of numerous other laws, the government of the day will have great discretion as to how and where the legislation is applied. Indeed, in the case of legislation relating to the special economic measures, that flexibility is extremely helpful. The enactment of special economic measures must be regarded as a form of economic warfare. On occasion, if the sanctions are not intelligently and sensitively applied, they can be self-defeating and result in the deaths of hundreds of thousands of innocent people. Iraq today is a prime example of this type of tragedy.

• 1215

Canada should have at its heart, in drafting this legislation, the general principles that it does not intend to make war on civilians or the environment. It is with these principles in mind that the Canadian Arab Federation raises the following specific concerns and offers the following suggestions for the improvement of Bill C-53.

Regarding subclause 4.(1), orders and regulations, the history of Canada's application of sanctions provides some important lessons. On rare occasions has the application of sanctions been made on short notice. Accordingly, there is little reason for the legislation being invoked in the absence of Parliament. The imposition of sanctions against another state is likely to have profound and even catastrophic effects on the lives of thousands of Canadians and possibly millions of foreign nationals.

In view of the seriousness of the action, the enactment of the special economic measures legislation should only be done after the specific case has been debated and the scope of sanctions approved by Parliament. If the government of the day believes that "a grave breach of international peace and security has occurred that has resulted or is likely to result in a serious international crisis" then our federation suggests that Parliament should indeed be reconvened.

Regarding subparagraphs 4.1(b)(ii) and (iii), the inclusion of these items indicates that the legislation may impact on ordinary citizens of Canada and of the subject state. The present wording could cause restriction of travel and communication between Canada and citizens of states subjected to sanctions. This could damage the work of humanitarian and relief organizations as well as that of journalists. Even innocent contacts between Canadians and their overseas relatives could be cut because of the threat of penalties contained in the legislation. For example, the United States has gone to the point of making it literally illegal for citizens to go to certain countries.

[*Traduction*]

États «hors-la-loi» à observer le droit international, les résolutions des Nations Unies et les pactes relatifs aux droits de la personne. Notre fédération comprend que ce projet de loi se veut général et habilitant. Il ne vise donc pas à se pencher sur la question de la double mesure dans l'application des sanctions.

Tout comme en ce qui concerne l'application de nombreuses autres lois, le gouvernement en place possédera de grands pouvoirs discrétionnaires quant à la façon dont il appliquera cette loi et quant aux pays qui seront visés. En fait, cette marge de manoeuvre est extrêmement utile dans l'application d'une loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales. La prise de mesures économiques spéciales doit être considérée comme une forme de guerre économique. Or, si les sanctions ne sont pas appliquées de manière intelligente et sensible, elles peuvent aller à l'encontre du but recherché et entraîner la mort de centaines de milliers d'innocents. L'Iraq aujourd'hui est un excellent exemple de ce genre de tragédie.

Le Canada doit veiller à ce que le projet de loi n'ait pas pour résultat de causer du tort aux civils ou à l'environnement. C'est donc en fonction de ces principes que la Fédération canado-arabe présente les préoccupations et les propositions suivantes afin d'améliorer le projet de loi C-53.

En ce qui a trait au paragraphe 4.(1), on peut tirer certaines leçons importantes de l'histoire de l'application de sanctions par le Canada. Il est rare que les sanctions aient été appliquées à court délai. Par conséquent, il existe peu de raisons justifiant l'invocation de cette loi en l'absence du Parlement. La prise de sanctions contre un autre État aura probablement des répercussions profondes et même catastrophiques sur la vie de milliers de Canadiens et peut-être même de millions de ressortissants étrangers.

En raison de la gravité d'une telle initiative, des mesures économiques spéciales ne devraient être prises qu'une fois que le cas en question aura été débattu par le Parlement et que l'étendue des sanctions aura été approuvée par ce dernier. Si le gouvernement en place estime qu'une «rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale», alors notre Fédération propose que le Parlement soit rappelé.

Au sujet des sous-alinéas 4.1*b*)(ii) et (iii), les dispositions prévues à la dernière phrase du paragraphe 4.(1) indiquent que le projet de loi risque d'avoir des conséquences sur les simples citoyens du Canada et sur l'État visé. Le libellé actuel de ces dispositions pourrait restreindre les déplacements et les communications entre les Canadiens et les citoyens d'États soumis à des sanctions. Cela pourrait nuire au travail des organismes humanitaires et de secours ainsi qu'au travail des journalistes. La menace des sanctions prévues dans le projet de loi pourrait même empêcher des contacts inoffensifs entre des Canadiens et leurs parents à l'étranger. Les États-Unis, par exemple, interdisent littéralement à leurs citoyens de se rendre dans certains pays.

[*Text*]

Another specific concern relates to refugees. It would be the height of folly to intervene on behalf of a people being oppressed by their government only to add directly to their suffering. Specifically, it makes no sense that the private funds of ordinary people, in some cases refugees, should be frozen. The legislation allows this.

Regarding subclause 4.(2), perhaps the greatest question relating to the special economic measures legislation is that none of the actions contemplated need be demonstrated to address directly the root cause or be deemed likely to contribute to a solution to the crisis. The legislation could be invoked in cases and in ways that did nothing to resolve or reduce "grave breaches of international peace and security." The actions should be calculated to improve the situation. The efficacy of the acts must be taken into account.

Reviewing specific items in this part individually, paragraph 4.(2)(a):

> any dealing by any person in Canada or Canadian outside Canada in any property wherever situated held by or on behalf of that foreign state, any person in that foreign state, or a national of that foreign state who does not ordinarily reside in Canada

This paragraph is relatively reassuring, in that the term "dealing" relates to commercial rather than humanitarian or personal activity, or at least that is the connotation we have. We would want clarification if that is not the case. We think as it reads now, it may be possible that individuals could be hurt. There are many legitimate reasons why an individual who perhaps has dual citizenship but normally resides in the sanctioned country may wish to sell the property so that he could provide for his family, among other legitimate reasons.

Regarding paragraph (b),

> the exportation, sale, supply or shipment by any person in Canada or Canadian outside Canada of any goods wherever situated to that foreign state or any person in that foreign state, or any other dealing by any person in Canada or Canadian outside Canada in any goods wherever situated destined for that foreign state or any person in that foreign state

that last sentence, for example, is a very heavy one. It is very broad. An individual going to visit relatives in a country that is sanctioned against could not bring anything with him.

It is suggested that greater definition is required, in that the simple possession of personal properties reasonable to one's travel to a state under sanction could be confiscated. It is also suggested that material in transit and outside of Canadian waters at the time of the imposition of sanctions should be exempted. This could result in catastrophic losses for certain people doing business legitimately at the time of the imposition of these sanctions. So there should be some sensitivity to that as well.

[*Translation*]

Une autre réserve particulière concerne les réfugiés. Ce serait de la folie pure d'intervenir au nom d'un peuple opprimé par son gouvernement si cette intervention ne fait qu'aggraver directement ses souffrances. Plus précisément, il est insensé de geler les fonds privés de simples citoyens qui sont, dans certains cas, des réfugiés. Or, le projet de loi permet ce genre de mesures.

La plus importante réserve sans doute à propos du paragraphe 4.(2) du projet de loi autorisant la prise des mesures économiques spéciales, c'est qu'il ne prévoit pas la nécessité de prouver que les mesures envisagées auront un impact direct sur la cause profonde d'une crise ou seront susceptibles de contribuer à une solution à une crise. Advenant l'adoption du projet de loi, il sera possible d'invoquer ses dispositions dans certains cas et par certains moyens qui ne permettent aucunement de régler ou d'atténuer «une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales». Ces mesures doivent être conçues de manière à améliorer une situation. Il faut prendre en compte l'efficacité de telles mesures.

Passons maintenant à l'examen individuel de certaines dispositions. Commençons par l'alinéa 4.(2)*a*):

> toute opération effectuée par quiconque se trouvant au Canada ou par un Canadien se trouvant à l'étranger portant sur un bien, indépendamment de la situation de celui-ci, qui est détenu par l'État étranger visé, une autre personne qui s'y trouve, un de ses nationaux qui ne réside pas habituellement au Canada ou en leur nom;

Les dispositions de cet alinéa sont relativement rassurantes en ce sens que le mot «opération» se rapporte à des activités commerciales plutôt qu'humanitaires ou personnelles. C'est du moins l'interprétation que nous en faisons, si ce n'était pas le cas, nous aimerions avoir des éclaircissements à ce sujet. Tel qu'il se présente actuellement, il risque de causer du tort à certaines personnes. En effet, une personne jouissant de la double nationalité, mais résidant habituellement dans le pays frappé par les mesures, peut très bien avoir toutes sortes de raisons légitimes de vendre une propriété afin de subvenir, par exemple, aux besoins de sa famille.

L'alinéa *b*) se lit comme suit:

> toute opération, notamment exportation, vente, fourniture ou envoi, effectuée par quiconque se trouvant au Canada ou par un Canadien se trouvant à l'étranger portant sur des marchandises, indépendamment de leur situation, qui sont destinées à cet État ou à une personne qui s'y trouve.

La fin de cet alinéa a une portée extrêmement grande. Une personne rendant visite à ses parents dans un pays frappé par des sanctions ne pourrait rien ramener avec elle.

On estime qu'une définition plus précise s'impose étant donné que les biens personnels qu'il est raisonnable d'apporter avec soi lorsque l'on voyage vers un État frappé de sanctions pourraient être confisqués. On propose également d'exempter les marchandises qui sont en transit et en dehors des eaux canadiennes au moment de la prise de sanctions. Cette disposition pourrait avoir des conséquences catastrophiques pour les personnes qui font des affaires de bon droit au moment de l'imposition des sanctions. Par conséquent, il faudrait que la loi prenne en compte de telles situations.

[*Texte*]

• 1220

Paragraph 4.(2)(c) reads:

the transfer, provision or communication by any person in Canada or Canadian outside Canada of any technical data to that foreign state or any person in that foreign state;

We believe the blanket ban on "technical know-how" can impact on humanitarian and environmental activity. I believe the specific reference to know-how is contained in the clause that deals with technology.

Paragraph 4.(2)(e) reads:

the provision or acquisition by any person in Canada or Canadian outside Canada of financial services or any other services to, from or for the benefit of or on the direction or order of that foreign state or any person in that state;

We believe a blanket ban on the provision of any service for the benefit of any person in that foreign state could impact on humanitarian or environmental activity, as well as on family relations.

With regard to paragraphs 4.(2)(f) and (g), putting it quite simply, we believe private, non-commercial travel should be exempt. The idea isn't to prevent Canadians from legitimately travelling to countries that may be under sanctions to observe the effects of sanctions or to maintain innocent relations with individuals in that country. At the same time it wouldn't in any way compromise the gist of your efforts, namely to apply pressure on a state.

Regarding subclause 4.(3), the legislation needs to be rewritten to explicitly exclude commercial or humanitarian activity relating to the delivery and production of food, medicine, environmental materials, technology and devices. If the Government of Canada recognizes the need to address the humanitarian needs of peoples being impacted by sanctions, even if the needs are addressed by charity, then commerce in these same areas should not be restricted. The legislation should facilitate barter of commodities as well as cash purchases.

To restrict activity in these areas would signal a willingness to deny food and medicine to civilians that would constitute a cruel and unusual punishment. In Iraq today, for example, 80% of the population is comprised of women, children and the aged. It would also indicate a willingness, through action or inaction, to contribute to environmental destruction.

In clause 5, regarding the costs, it is not reasonable to require individuals to pay for seizure, freezing or sequestration of property affected under the special economic measures legislation where a commercial transaction is in

[*Traduction*]

L'alinéa 4.(2)*c*) se lit comme suit:

Le transfert, la fourniture ou la communication par quiconque se trouvant au Canada ou par un Canadien se trouvant à l'étranger de données techniques à cet État ou à une personne qui s'y trouve;

Nous estimons que l'interdiction générale qui vise «le savoir-faire technique» risque d'avoir des répercussions sur les activités à caractère humanitaire et environnemental. Il me semble que l'article relatif à la technologie contient des dispositions s'appliquant expressément au savoir-faire.

Passons à l'alinéa 4.(2)*e*):

La prestation par quiconque se trouvant au Canada ou par un Canadien se trouvant à l'étranger de services, notamment de services financiers, envers l'État étranger visé ou une personne qui s'y trouve, pour leurs bénéfices ou en exécution d'une directive ou d'un ordre qu'ils ont donné ou l'acquisition de tels services auprès de ceux-ci;

Nous estimons qu'une interdiction générale concernant la prestation de services pour le bénéfice d'une personne dans un État étranger pourrait avoir des répercussions sur des activités à caractère humanitaire et environnemental ainsi que sur les relations familiales.

En ce qui a trait aux alinéas 4.(2)*f*) et *g*), nous estimons tout simplement que les déplacements privés de nature non commerciale devraient être exemptés. Il ne s'agit pas d'empêcher des Canadiens de voyager en toute légitimité dans les pays frappés par des sanctions afin d'observer leurs effets ou pour entretenir des relations tout à fait anodines avec des habitants de ce pays. Le fait d'autoriser de tels voyages ne nuirait en rien à la raison d'être de nos efforts qui consiste essentiellement à exercer des pressions sur un État.

Quant au paragraphe 4.(3), il importe de reformuler ces dispositions afin d'exclure explicitement les activités commerciales ou humanitaires ayant trait à la livraison ou la production de denrées alimentaires, de médicaments, ainsi que de matériaux, de technologie et de dispositifs pour la protection de l'environnement. Si le gouvernement du Canada reconnaît la nécessité de répondre aux besoins d'aide humanitaire des peuples visés par les sanctions, même si ces besoins sont comblés par des organismes de charité, il faudrait éviter par conséquent de restreindre le commerce dans ces mêmes régions. La loi pourrait faciliter l'échange de marchandises de même que les achats au comptant.

Le fait de restreindre l'activité dans ces domaines indiquerait que le gouvernement est prêt à priver les civils de nourriture et de médicaments, ce qui constituerait une punition cruelle et inhabituelle. Aujourd'hui, en Iraq, 80 p. 100 de la population se compose de femmes, d'enfants et de personnes âgées. La prise ou l'absence de mesures indiquerait également que le gouvernement est susceptible de contribuer à la destruction de l'environnement.

Quant à l'article 5 concernant les frais, il est déraisonnable d'exiger que des particuliers assument les frais de la saisie, du blocage ou de la mise sous séquestre d'un bien en vertu du projet de loi autorisant la prise de mesures

[*Text*]

progress prior to the imposition of the legislation. For example, if a shipment of a commodity was on the high seas en route to its destination at the time of the imposition of legislation, the degree to which you wish to interfere with those materials should be considered very carefully.

With regard to clause 6, administration and enforcement, subclause 6.(3) of the legislation should read: the Governor in Council will designate a minister of the Crown as a minister having to receive and assess reasonable claims for compensation for loss caused by anything done or purported to have been done under this legislation. It is a certainty the imposition of any aspect of the special economic measures legislation would have an adverse effect on someone. This rewording would ensure grievances would be expeditiously heard by the government.

In summary, the concerns of the Canadian Arab Federation regarding the special economic measures legislation relate to parliamentary accountability, the scope of activity the sanctions would affect, and the issue of compensation to those adversely affected by the sanctions.

Crucial trade and technical services relating to the flow of food, medicine, humanitarian and environmental materials should be explicitly exempt from the legislation. To do anything less would send a signal to Canadians and the international community of a willingness on the part of the Canadian government to do violence to civilians and the environment.

The impact of the sanctions should be limited to intergovernmental and commercial activity and to the exchange of strategic commodities exclusive of those mentioned above.

The Chairman: Mr. Karygiannis.

• 1225

Mr. Karygiannis: I have a couple of questions for Mr. Kafieh. During the First World War, from 1914 to 1918, we put the Ukrainians in camps. Then we had the Japanese, and they were followed by the Italians. It was very unfortunate that just about a year ago some harassment was brought forward to the Arab population of Canada or to Canadians of Arab heritage. It was very evident. I remember you speaking against it. I was wondering if you can provide us with some thoughts on the matter on how we can go about avoiding the whole mess that we got ourselves into in 1914 and the 1940s and just recently only last year if something like this in the future was to arise again.

Mr. Kafieh: Although I'm not sure that it relates directly to the sanctions legislation, I'll give you a copy of this. This is a brief called "The Canadian Security Intelligence Service and the Arab-Canadian Community". The Canadian Arab Federation produced this brief on the activity of CSIS in our community. Perhaps one of the important things that we did is to include a historic note which drew parallels between what happened to Japanese Canadians and Iraqi Canadians

[*Translation*]

économiques spéciales, lorsqu'une transaction commerciale se déroulait juste avant la prise de sanctions. Par exemple, il faudrait préciser très sérieusement les mesures qu'il faudrait prendre au sujet des biens expédiés par voie maritime en route vers leur destination au moment de la prise de mesures spéciales.

Le paragraphe 6.(3) de l'article consacré à l'application devrait se lire comme suit: le Gouverneur en conseil chargera un ministre de recevoir et d'examiner les demandes raisonnables d'indemnisation de perte découlant de l'application de la présente loi. Il ne fait aucun doute que l'application des dispositions prévues dans le projet de loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales nuira à certaines personnes. Cette modification proposée du libellé permettra de s'assurer que les griefs seront rapidement entendus par le gouvernement.

En résumé, les préoccupations de la Fédération canado-arabe concernant le projet de loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales portent sur la responsabilité parlementaire, l'ampleur des activités visées par les sanctions et l'indemnisation de ceux qui subiront des pertes ou des dommages à la suite de ces sanctions.

Il est de la plus haute importance que les services commerciaux et techniques qui se rattachent à la circulation de la nourriture, des médicaments, du matériel d'aide humanitaire et de protection de l'environnement soient explicitement exemptés du projet de loi, car sans cela, les Canadiens et la communauté internationale pourraient en déduire que le gouvernement du Canada est prêt à faire violence aux civils et à l'environnement.

Ces sanctions devraient s'appliquer uniquement aux activités intergouvernementales et commerciales ainsi qu'au commerce de produits stratégiques à l'exclusion de ceux mentionnés plus haut.

Le président: Monsieur Karygiannis.

M. Karygiannis: J'ai quelques questions à poser à M. Kafieh. Pendant la Première Guerre mondiale, de 1914 à 1918, nous avons interné les Ukrainiens. Ce fut par la suite le tour des Japonais et des Italiens. Nous déplorons le harcèlement dont la communauté arabe du Canada ou les Canadiens d'origine arabe ont été la cible l'an dernier. Je me souviens que vous avez dénoncé ce phénomène très évident. Pouvez-vous nous faire quelques commentaires à ce sujet ou nous dire comment nous pourrions éviter, si la situation se représentait à nouveau, l'abominable réaction que la population canadienne a eue en 1914 et dans les années 40 et, plus récemment, l'an dernier.

M. Kafieh: Je ne crois pas que cela ait un lien direct avec la Loi sur les mesures économiques spéciales, mais je vais vous remettre un exemplaire d'une étude que nous avons faite sur les rapports entre le Service canadien du renseignement de sécurité et la communauté arabe du Canada. La Fédération canado-arabe a rédigé ce rapport portant sur les activités du SCRS dans notre communauté. La partie la plus importante de ce rapport est sans doute le

[*Texte*]

and Arab Canadians in general. The key thing that we did wrong a half century ago is that we began to enact security measures that revolved around people's racial origin or ethnicity, rather than dealing with evidence. There was no basis or grounds for such activity.

I appreciate your concern, but I don't clearly see the connection between the proposed legislation, Bill C-53, and the relation between CSIS and the Arab-Canadian community.

Mr. Karygiannis: When you have this kind of legislation then you can bring into effect different means. This is one of the means that could be brought forward. On your page number 3 you say "private non-commercial travel should be exempt."

Mr. Kafieh: Yes.

Mr. Karygiannis: If I want to travel and I have dual citizenship, maybe I could be harassed by CSIS or customs officials for travelling.

Mr. Kafieh: It's an excellent point. I understand your point now. In fact, there is concern as to how the legislation is worded now. Take for example subparagraph 4.(1)(b)(ii), which says "any person in that foreign state". In other words, if I, an Arab Canadian, go to that foreign state that has sanctions imposed on it to visit relatives or simply as president of the Canadian Arab Federation to go on a fact-finding trip, then I could find that properties that I own in Canada may be seized. I could come back and find out that not only am I subject to a $25,000 fine or one to five years in prison for having that, but I could find all my properties have been seized.

This is a Pandora's box. There's even one section in here that talks about individuals chartering a flight, in whole or in part, on a Canadian air carrier, or travelling over Canadian space, who are violating sanctions potentially.

What if I happen to be an Iraqi German? Say I use my German passport and I get onto a flight that's crossing over Canadian air space or get a seat on a Canadian airline charter flight. Am I in violation of this legislation? What reasonable basis would there be to have such a law? I think you can avoid this whole Pandora's box simply by defining what your real target is.

We're not here to make war on civilians. We're not here to make war on the environment. We're here to put pressure on a government. I understand that to be the basis. If you've interfered with intergovernmental contacts, military contacts, trade relating to military items and commercial activity, then you could have the desired impact. It's usually the people who are economically enfranchised and doing trade that you want to bring pressure on perhaps. But you aren't after the ordinary person who's just trying to scratch out an existence and feed his family. They're not usually the ones who run countries.

[*Traduction*]

rapprochement historique que nous faisons entre le sort qu'ont connu les Canadiens d'origine japonaise et celui des Canadiens d'origine iraqienne et arabe en général. L'erreur que nous avons faite il y a 50 ans, c'est d'appliquer des mesures de sécurité s'appuyant sur les critères de race ou d'origine ethnique plutôt que sur des preuves. Rien ne justifiait de telles activités.

Je comprends vos inquiétudes, mais je ne vois pas vraiment quel peut être le lien entre le projet de loi C-53 et les activités du SCRS relativement à la communauté arabe du Canada.

M. Karygiannis: Ce type de loi permet d'avoir recours à différents moyens. Et c'est justment un des moyens que le Canada pourrait utiliser. On peut lire, à la page 4 de votre mémoire, que «les déplacements privés de nature non commerciale devraient être exemptés».

M. Kafieh: En effet.

M. Karygiannis: Un voyageur jouissant de la double nationalité risque d'être harcelé par le SCRS ou par les douaniers.

M. Kafieh: C'est très juste. Je vois maintenant où vous voulez en venir. De fait, le libellé actuel du projet de loi nous pose des problèmes. Par exemple, le sous-alinéa 4.(1)*b*)(ii) s'applique à «une personne qui s'y trouve». Autrement dit, en tant que Canadien d'orgine arabe, je risque la confiscation de mes biens au Canada si je me rends dans un pays étranger visé par des sanctions pour visiter des parents ou tout simplement dans le cadre d'une mission à titre de président de la Fédération canado-arabe. À mon retour, je pourrais être passible d'une amende de 25,000$ ou d'un à cinq ans de prison et je risquerais en plus de perdre tous mes biens.

C'est une boite de Pandore. Le projet de loi considère même que tout individu affrétant, en totalité ou en partie, un aéronef canadien survolant l'espace aérien canadien est susceptible de nuire à l'application des sanctions.

Que se passerait-il si j'étais un citoyen allemand d'origine iraqienne? Disons que j'utilise mon passeport allemand pour embarquer sur un vol traversant l'espace aérien canadien ou pour obtenir une place sur un vol nolisé canadien. Est-ce que je serais en infraction par rapport à cette loi? Quelle est l'utilité véritable d'une telle loi? Je crois que l'on pourrait éviter cette boîte de Pandore en définissant tout simplement quel est l'objectif réel que vous visez.

Nous ne sommes pas ici pour déclarer la guerre aux civils ou à l'environnement, ni pour exercer des pressions sur un gouvernement. Il me semble que ce sont les principes de base. La loi atteindra les buts visés si elle s'applique aux personnes qui nuisent aux relations inter-gouvernementales, aux relations militaires, au commerce du matériel militaire ou aux activités commerciales. C'est généralement sur les gens bien nantis qui font du commerce, que les pressions doivent s'exercer. Il est hors de question de s'attaquer aux gens simples qui se contentent de gagner leur vie et de nourrir leur famille. Ce ne sont pas ces gens-là qui dirigent les pays.

[*Text*]

• 1230

There should be an explicit exclusion of trade for the acquisition of food, medicine, environmental and humanitarian products. In fact, I would add to that: one thing Canada could do—because there might be some concern as to what is a humanitarian product and what is not—is to set up an independent body under these cases. Individuals who felt that they are being interfered with could go to it quickly and at no expense to themselves and get an appeal, so that they, as individuals, could go to a country that has sanctions against it, or humanitarian organizations could continue to do their work, so that we would not be unreasonably interfering. If after that—and it would have to be an independent body—things were not agreeable to the government or to the individual, they could go to their regular courts for appeal.

Mr. Karygiannis: One last question. Under your recommendation 4.3, it is saying that the legislation needs to be written to explicitly exclude commercial or humanitarian activity relating to the delivery and production of food, medicine, environmental materials, technology and devices. Could not delivery and production of food and medicine, etc., include items such as gas, trucks and chemicals, which could have military or repressive use?

Mr. Kafieh: You mean because they could turn... I am sorry, could you come back with that again? If they have wheat, for example, that there is a dual use for that because they could feed soldiers as well as civilians with it?

Mr. Karygiannis: One, or gas could be used to power ambulances to take children to the hospital, or to power tanks.

Mr. Kafieh: Now, there could be some degree... I understand. In other words, they do not need to have their own merchant marine fleet to be able to transport these ships to their borders. But inside, they may need a certain number of trucks to be able to efficiently transport and distribute food so that it does not perish en route to the civilians who need the food. I would say yes, reasonable accommodation should be made. I would say that if there is a grey area here in these items that I have mentioned—food, medicine, environmental and humanitarian products—humanitarian would be the grey area. There would have to be a measured response. But there is no reason whatsoever to limit the amount of food and the amount of medicine a country would have access to.

Canada has given Iraq money through its NGOs. Through NGOs we have routed Canadian government money to provide for food and medicine for the people of Iraq. Now, it has been a trivial amount. When the war was on we found

[*Translation*]

Il faudrait explicitement exclure de l'application de la loi les activités qui se rattachent à l'acquisition de denrées alimentaires, de médicaments, de matériel d'aide humanitaire et de protection de l'environnement. De fait, je pense même que le Canada pourrait instituer un organisme indépendant chargé de déterminer ce qui peut être considéré comme un produit d'aide humanitaire et de trancher certains cas litigieux. Les personnes désireuses de contester les mesures dont elles feraient l'objet pourraient faire appel rapidement et gratuitement à cet organisme afin d'être autorisées à se rendre dans un pays frappé par des sanctions. Les organismes humanitaires pourraient également poursuivre leurs activités sans trop de tracasseries. Si l'intervention de cet organisme indépendant ne suffisait pas pour résoudre certains litiges de manière jugée satisfaisante par le gouvernement ou la personne concernée, les parties pourraient se tourner vers les cours d'appel ordinaires.

M. Karygiannis: Une dernière question. Vous précisez, dans vos recommandations concernant le paragraphe 4.3, qu'il importe de formuler les dispositions afin d'exclure explicitement les activités commerciales ou humanitaires ayant trait à la livraison et la production de denrées alimentaires, de médicaments, ainsi que de matériaux, de technologie et de dispositifs pour la protection de l'environnement. Ne pensez-vous pas que la livraison et la production d'aliments et de médicaments, etc. permettraient le transport d'essence, de camions et de produits chimiques qui pourraient être utilisés dans le cadre d'activités militaires ou de répression?

M. Kafieh: Vous pensez qu'ils pourraient être détournés... Pouvez-vous répéter votre question? Est-ce que vous voulez dire que le blé, par exemple, pourrait aussi bien servir à nourrir les militaires que les civils?

M. Karygiannis: D'une part, ou que l'essence pourrait servir aussi bien à alimenter des ambulances pour évacuer les enfants blessés vers des hôpitaux que comme carburant pour les chars d'assaut.

M. Kafieh: Il faudrait prévoir... Je comprends. Autrement dit, les organismes humanitaires n'ont pas besoin d'une flotte de navires pour transporter leur matériel. En revanche, à l'intérieur du pays, ils peuvent avoir besoin de camions pour transporter et distribuer de manière efficace les aliments afin d'éviter qu'ils se gâtent avant d'être remis à la population civile qui en a besoin. Je pense donc qu'il faudrait prévoir une souplesse raisonnable. Parmi les éléments que j'ai mentionnés, à savoir les denrées alimentaires, les médicaments, le matériel de protection de l'environnement et les produits d'aide humanitaire, certains appartiennent à une zone grise et c'est certainement le cas des produits d'aide humanitaire. Il faudrait que la réaction soit réfléchie. Il n'y a aucune raison de limiter la quantité de nourriture et de médicaments auxquels un pays peut avoir accès.

Le Canada a envoyé de l'argent en Iraq par l'intermédiaire des ONG. Le gouvernement canadien a accordé des fonds aux ONG pour l'achat de denrées alimentaires et de médicaments destinés à la population

[*Texte*]

$90 million a month to do violence in that part of the world; when the peace came we found some $20 million, $21 million, $23 million overall to apply so that we could feel a little bit better about what we had done.

What I am saying is that we have acknowledged the point that these people should have access to food and medicine. So if we are prepared to give it to them, why would we not be prepared to sell it to them—to barter it for say oil?

The real thing you have to watch when sanctions are on the way is what is going into the country, much more than what is coming out and for what purpose it is coming out. For example, oil is a commodity—like gold and like platinum. You can turn it over on the international market. So for example if Iraq were allowed to export oil, 100% of the proceeds of which would go to the purchase of these materials that I have mentioned—food, medicine, environmental and humanitarian products—there should be no problem with that.

The Chairman: Good, we will move on. Mr. Friesen?

Mr. Friesen: When we pursue a line of questioning I want you to know that they are friendly; they are not hostile. They may sound it, but they are not meant to be.

All of us around this table are members of ethnic groups to some degree or other. I know that ethnic groups are not monolithic. They do not always agree on all positions. Believe me, the Ukrainians do not, the Mennonites do not, and I suspect the Arabs do not, whatever nationality they are. But you are the Canadian Arab Federation, which creates a problem in gaining consensus because Arabs do not always agree on everything either. So my question is this: is this brief a distillation of all Arab positions?

Mr. Kafieh: This does reflect the opinion of the the organized Arab Canadian community. You are right, not all institutions speak on behalf of all the constituency all the time. We have a government in Ottawa with 12% support in the polls. So I acknowledge your point. But I can tell you that during the Gulf War, for example, you would not have found any significant voice in the Arab Canadian community from coast to coast that found a military solution to the gulf crisis being an acceptable one. I'm saying the same thing, that this reflects the opinion of the recognized national organization for Arab Canadians.

• 1235

Mr. Friesen: So the Egyptians of Arab relationship and the Saudis of Arab relationship would have agreed with this position.

Mr. Kafieh: Yes, it reflects the opinion of the community overall.

Mr. Friesen: I'm not sure how the federation works. Is there an Egyptian chapter and an Iraqi chapter?

[*Traduction*]

iraqienne. Bien entendu, il s'agit d'un montant ridicule par rapport aux 90 millions de dollars dépensés chaque mois pour alimenter la violence dans cette partie du globe. Quand la paix est revenue, le Canada a décidé de consacrer 20, 21 ou 23 millions de dollars d'aide pour se donner bonne conscience.

Mon raisonnement est le suivant. Puisque nous reconnaissons qu'il ne faut pas priver ces populations de nourriture et de médicaments, pourquoi ne pas vendre ces produits ou les échanger, contre du pétrole, par exemple?

Lorsqu'on applique des sanctions, il importe de contrôler les produits qui sont expédiés vers le pays frappé par les mesures plutôt que ce qui en sort. Par exemple, le pétrole est un produit, au même titre que l'or et le platine. On peut le vendre sur les marchés internationaux. Par conséquent, je ne vois aucun problème à autoriser l'Iraq à exporter du pétrole, à condition que la totalité du prix de vente soit consacrée à l'achat des produits que j'ai mentionnés, en l'occurrence la nourriture, les médicaments, le matériel de protection de l'environnement et les produits d'aide humanitaire.

Le président: Très bien. Nous allons maintenant donner la parole à M. Friesen.

M. Friesen: J'aimerais vous préciser que nos questions ne sont pas hostiles, même si elles peuvent parfois donner cette impression.

Tous les gens réunis autour de cette table appartiennent plus ou moins à divers groupes ethniques. Je sais que les groupes ethniques ne sont pas monolithiques. Et tous leurs membres ne sont pas toujours d'accord. Vous savez, les Ukrainiens et les Mennonites ne sont pas toujours d'accord et je crois que c'est la même chose pour les Arabes, quelle que soit leur nationalité. La Fédération canado-arabe que vous représentez doit avoir de la difficulté à obtenir un consensus de la part des Arabes qui ne sont pas toujours d'accord sur toutes les questions. Voilà pourquoi j'aimerais vous poser la question suivante: est-ce que votre mémoire est le reflet de toutes les positions arabes?

M. Kafieh: Il reflète l'opinion de la communauté officielle des Arabes du Canada. Vous avez raison de dire que tous les organismes ne peuvent prétendre être en tout temps les porte-parole uniques de la population qu'ils représentent. Les sondages nous révèlent que le gouvernement en place à Ottawa ne recueille que 12 p. 100 de la faveur populaire. Par conséquent, je comprends bien votre remarque. Mais je peux vous dire que pendant la guerre du Golfe, par exemple, les partisans d'une solution militaire à la crise n'étaient certainement pas très nombreux au sein de la communauté arabe canadienne. Je conviens avec vous que cela représente l'opinion d'une organisation nationale reconnue de Canadiens d'origine arabe.

M. Friesen: Par conséquent, les Égyptiens et les Saoudiens d'origine arabe auraient entériné cette position.

M. Kafieh: Oui, elle reflète l'opinion de la communauté dans son ensemble.

M. Friesen: Je ne sais pas exactement comment fonctionne la Fédération. Est-ce qu'il y a une section égyptienne et une section iraquienne, par exemple?

[*Text*]

Mr. Kafieh: Some of our member groups are pan-Arab in nature, such as the Canadian Arab Friendship organizations in Edmonton or Toronto. Others are specifically Jordanian or Palestinian. Generally speaking, Palestinians tend to group along national lines more than do others because of their historic experiences. Armenians and the like are small but they're determined to press their identity.

Mr. Karygiannis: I'm finding the questioning by my colleague a little bit irritating, if I may. I remember that during the Gulf War, the Canadian Arab Federation you're representing, sir, was the group that the Minister of External Affairs, Mr. Clark at the time, had to turn to to listen to their viewpoints. So if we're going to say to Mr. Kafieh that they're not representing the Arab Federation, then why did the Minister of External Affairs at the time ask for their opinion?

Mr. Friesen: I don't care if you find these irritating. They're not your questions, they're mine. I want to ask them. Go ahead and be irritated. I started by saying that they were friendly questions. I'm not at all suggesting that they aren't representative. I'm trying to find out. I'm entitled to.

Mr. Karygiannis: I know you're entitled to.

Mr. Friesen: So what you're saying is that Palestinian and Egyptian organizations, all of these, are members of the Canadian Arab Federation.

Mr. Kafieh: Not every last one, but in general, yes. We have at least 24 member organizations across the country. Again, I put it to you that we're recognized. On the Canadian Ethnocultural Council, for example, each national ethnic community has a seat on that board. The Canadian Arab Federation has the seat for the Arab Canadian community.

That's one example. We receive funding from Multiculturalism, another acknowledgment of our role. Mr. Clark, in the relations we have ongoing with External Affairs, acknowledges our position.

So there are many reasons why you'd believe we're serious and credible, including that when we last had a visit by King Hussein and Queen Noor to Canada, we were invited to attend a dinner at the Prime Minister's residence and the next day at the Governor General's. We're pretty legitimate.

Mr. Friesen: Please don't misinterpret what I'm asking. I'm trying to find out how the system works. So the approval process for your position here was taken by the federation itself, but it wasn't taken by the chapters themselves.

Mr. Kafieh: That's correct.

Mr. Friesen: You start by saying, quite rightly, that this is generic legislation; therefore, you're looking at a global picture. You can't anticipate every situation that's going to happen.

[*Translation*]

M. Kafieh: Certains de nos membres sont des associations panarabes. C'est le cas des Sociétés de l'amitié Canado-arabe d'Edmonton ou de Toronto. D'autres associations sont plutôt jordaniennes ou palestiniennes. De manière générale, les Palestiniens ont tendance à se regrouper entre personnes de la même nationalité, en raison de leurs antécédents historiques. Les Arméniens et les autres sont moins nombreux, mais ils sont décidés à affirmer leur identité.

M. Karygiannis: J'aimerais intervenir, si vous le permettez, car les questions posées par mon collègue me paraissent déplaisantes. Pendant la guerre du Golfe, je me souviens que M. Clark, alors ministre des Affaires extérieures, avait demandé son point de vue à la Fédération canado-arabe que vous représentez. Par conséquent, on ne peut pas prétendre que M. Kafieh ne représente pas la Fédération arabe, puisque le ministre des Affaires extérieures lui-même l'avait convoqué pour connaître son opinion.

M. Friesen: Peu m'importe que mes questions vous paraissent déplaisantes. Ce ne sont pas vos questions, ce sont les miennes. J'ai l'intention de poser ces questions et je me fiche que cela vous déplaise. D'entrée de jeu, j'ai précisé qu'il s'agissait de questions amicales. Je n'ai jamais cherché à insinuer que le témoin n'était pas le représentant légitime de la communauté arabe. Je cherche à comprendre et j'en ai le droit.

M. Karygiannis: Je sais que vous en avez le droit.

M. Friesen: Vous nous avez donc dit que les associations palestiniennes et égyptiennes et toutes les autres sont membres de la Fédération canado-arabe.

M. Kafieh: Pas toutes les associations, mais la plupart. Nous comptons au moins 24 organisations membres au Canada. Je vous répète que nous sommes un organisme reconnu. Par exemple, toutes les communautés ethniques nationales sont représentées au Conseil ethnoculturel du Canada. La Fédération canado-arabe occupe le siège réservé à la communauté canadienne arabe.

C'est un exemple. Nous sommes subventionnés par le ministère du Multiculturalisme. C'est une autre reconnaissance de notre rôle. Les relations permanentes que nous avons avec le ministère des Affaires extérieures et M. Clark sont une autre reconnaissance.

Notre sérieux et notre crédibilité sont attestés de bien des manières. Lors de la visite du roi Hussein et de la reine Noor au Canada, nous avons été invités à dîner chez le premier ministre et, le lendemain, chez le gouverneur général. Nous avons un statut tout à fait légitime.

M. Friesen: Mes questions ne sont aucunement mal intentionnées. Je cherche simplement à comprendre comment fonctionne le système. Le point de vue que vous venez de nous présenter a été approuvé par la Fédération elle-même, mais pas par les différentes associations membres.

M. Kafieh: C'est exact.

M. Friesen: D'entrée de jeu, vous avez déclaré, à juste titre, que le projet de loi C-53 est une loi générale qui peut s'appliquer à n'importe quelle situation. En effet, il est impossible de prévoir tous les cas qui peuvent se présenter.

[*Texte*]

You mentioned, for example, that it would be good for Parliament to debate this. I remember that when the Korean "conflict"—it wasn't a war, by the way, it was a "conflict"—took place, I think it began during the summer. Parliament wasn't sitting. It was maybe two months before Parliament approved what the government of the day was doing at the time. Now you're saying that we should not take any action of sanctions until such time as Parliament is sitting.

I see the distinction between "military" action and sanctions. You're saying that sanctions can wait until Parliament has its normal sitting or it can be recalled for approval.

Mr. Kafieh: Yes, I'm indicating in the wording here that if it is genuinely of the opinion of the Governor in Council that "a grave breach of international peace and security has occurred that has resulted or is likely to result in a serious international crisis", then I would say yes.

• 1240

Mr. Friesen: Your last statement says:

> The impact of the sanctions should be limited to the intergovernmental and commercial activity in the exchange of strategic commodities, exclusive of those mentioned above.

One of my problems is that I have lived too long and remember too many things, and I remember the Second World War.

Mr. Kafieh: We are talking about wartime now.

Mr. Friesen: Yes, but we are talking about definitions. It was either Churchill or Roosevelt who coined the phrase "total war".

Mr. Kafieh: Okay, but we are talking about a shooting war.

Mr. Friesen: How do you define strategic commodities when everything is seen as strategic when it comes to sanctions?

Mr. Kafieh: I have been specific in terms of how I think we can handle this problem. There should be no limit on the amount of food or medicine that any country could have. With regard to humanitarian and environmental products, environmental products are important, because the children dying in Iraq today are dying because of malnutrition and disease. They can't have a disease-free environment without having water purification, they can't have that without electricity and they can't have electricity without some spare parts to repair war damage.

If there is a dispute on the part of the government with a Canadian firm that, after sanctions have been enacted, wishes to send some materials to say a sanctioned country, they can run it by a Canadian office or an independent panel that would review these things.

Mr. Friesen: For example, in the case of Rhodesia there was never a shooting war, but there were sanctions. Are you saying in the case of Rhodesia they should have allowed food and medicine to go through?

[*Traduction*]

Par exemple, vous avez mentionné qu'il serait bon que le Parlement soit appelé à débattre des mesures appliquées. Je me souviens que c'était l'été lorsque le «conflit» de Corée s'est déclaré. Ce n'était pas une guerre, mais un «conflit». Le Parlement ne siégeait pas et les mesures prises par le gouvernement n'ont été approuvées que deux mois plus tard par le gouvernement. Vous demandez qu'aucune mesure de sanction ne soit prise lorsque le Parlement ne siège pas.

Je fais une distinction entre les mesures «militaires» et les sanctions. Vous affirmez que les sanctions peuvent attendre la reprise des travaux parlementaires ou le rappel du Parlement.

M. Kafieh: C'est ce que je préconise, et je l'ai dit dans le mémoire: si le Gouverneur en conseil estime qu'une «rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale».

M. Friesen: Vous concluez par ceci:

> Ces sanctions devraient s'appliquer uniquement aux activités intergouvernementales et commerciales ainsi qu'au commerce de produits stratégiques, à l'exclusion de ceux mentionnés plus haut.

Malheureusement, j'ai vécu trop longtemps, j'ai vécu trop de situations difficiles et je me souviens de la Seconde Guerre mondiale.

M. Kafieh: Mais c'est de la guerre que nous parlons.

M. Friesen: Oui, mais il est question de définitions. C'est Churchill ou Roosevelt qui a inventé, je crois, l'expression «guerre totale».

M. Kafieh: Très bien, mais la guerre dont nous parlons est bien une guerre ouverte.

M. Friesen: Quel sens donnez-vous à l'expression «produits stratégiques» quand n'importe quel type de produit peut être considéré comme stratégique dès qu'il s'agit d'appliquer des sanctions?

M. Kafieh: J'ai été très précis au sujet de la façon dont nous pouvons régler ce problème. Il ne faudrait imposer aucune restriction à l'alimentation ou aux médicaments. Les produits d'aide humanitaire et de protection de l'environnement sont importants. En Iraq, les enfants meurent de malnutrition et de maladie. L'environnement dans lequel ils vivent n'est pas sain parce que les usines de purification d'eau ne fonctionnent plus. Pour les faire fonctionner, il faudrait de l'électricité. Or, l'Iraq ne peut produire de l'électricité s'il ne peut se procurer les pièces nécessaires à la réparation des dommages de guerre.

En cas de différend entre le gouvernement et une firme canadienne qui voudraient expédier du matériel dans un pays frappé par des sanctions, il serait possible de soumettre l'affaire à un tribunal canadien ou indépendant.

M. Friesen: Par exemple, le Canada a décrété des sanctions contre la Rhodésie, mais il n'y a jamais eu de guerre ouverte. Pensez-vous qu'il aurait fallu autoriser l'envoi de denrées alimentaires et de médicaments en Rhodésie?

[*Text*]

Mr. Kafieh: Yes, I would in fact argue that Rhodesia is food rich at least and that there wasn't any question of white populations starving to death.

Mr. Friesen: No, but others could have.

Mr. Kafieh: Others could have, but I don't have an objection to food or medicine being imported into Rhodesia. I don't think we should have sent them a CANDU reactor, for example. I don't think we should have sent them weapons. It's not that hard.

In fact, I would argue the way the legislation is worded right now, it's a Pandora's box. It will be much more complicated to administer this. . .or at least the probability of disasterous effects the way it is worded now, than it would if you added a couple of more paragraphs that would allow for what we described here.

Mr. Friesen: I think it is important to explain why this is a Pandora's box, just for the record, because obviously officials are following this.

Mr. Kafieh: We have an example right now where basically what is going on in the Middle East, for example, is consistent with this legislation, because this legislation is extremely broad. It allows for anything or nothing. It is up to the government of the day; whatever their opinion is, they can impose it. They could throw sanctions up overnight against the United States, for example. Obviously it would have a disastrous impact, more than say if we isolated Haiti from its relations with Canada.

I have given you some examples of how it could impact on ordinary Arab Canadians in the case of sanctions against a Middle Eastern country, or indeed a private individual who maybe wishes to fly on a Canadian aircraft to visit relatives in Canada. Why should Arab Canadians be denied access to ordinary members of the family? I am not talking about the president, government officials, or their equivalent of the Bronfmans or the Reichmanns, necessarily. The vast majority of these people have no control over their destiny, and I don't know why we would want to make war on them. The way the legislation is worded that will be the result because it is what we are doing in Iraq right now.

The Chairman: The time has expired. I want to thank you very much for your presentation. If there is any further information you would like to submit to the committee, please feel free to do this. I think you made reference to another document you wanted to present.

Mr. Kafieh: Yes.

The Chairman: The committee can circulate it to the members.

Mr. Kafieh: I will submit it for your information.

The Chairman: Thank you very much.

The meeting is adjourned to the call of the chair.

[*Translation*]

M. Kafieh: Tout à fait. De toute façon, la Rhodésie n'a pas de problème d'alimentation et la population blanche ne risque pas la famine.

M. Friesen: Les autres, oui.

M. Kafieh: Oui, les autres populations auraient pu souffrir de la famine, mais je ne pense pas qu'il aurait fallu interdire l'envoi d'aliments ou de médicaments en Rhosédie. Par contre, je n'aurais pas accepté de lui vendre un réacteur CANDU ou des armes. Ce n'est pas si difficile de faire la distinction entre ces différents produits.

Sous sa forme actuelle, le projet de loi est une véritable boîte de Pandore. Il sera beaucoup plus difficile à appliquer. . .ou, tout au moins, ses dispositions risquent d'avoir des effets plus désastreux que si l'on avait simplement ajouté quelques alinéas autorisant les mesures décrites dans le projet de loi.

M. Friesen: Je crois qu'il est important d'expliquer, à l'intention des fonctionnaires qui liront le procès-verbal, pourquoi, à votre avis, le projet de loi est une véritable boîte de Pandore.

M. Kafieh: Ce qui se passe actuellement au Moyen-Orient est tout à fait conforme à ce projet de loi dont les dispositions ont une portée extrêmement étendue. C'est du tout ou rien. Tout repose sur le gouvernement en place, le projet de loi lui permet d'imposer tout ce qu'il veut, quelle que soit son opinion. Par exemple, le gouvernement pourrait décider, du jour au lendemain, d'imposer des sanctions contre les États-Unis. Bien entendu, une telle mesure aurait des conséquences plus désastreuses sur les relations du Canada avec ce pays que s'il s'agissait, par exemple, de mesures contre Haiti.

Je vous ai donné des exemples des répercussions que pourraient avoir des sanctions contre un pays du Moyen-Orient sur des Canadiens arabes ou une personne qui souhaiterait réserver une place sur un vol canadien pour rendre visite à des parents au Canada. Pourquoi les Canadiens arables n'auraient-ils pas le droit de rendre visite aux membres de leurs familles? Il n'est pas question du président ou de représentants officiels du gouvernement ou de gens comme les Bronfman ou les Reichmann. La plupart des gens concernés n'ont aucun contrôle sur leur destin et je ne vois pas pourquoi nous voulons leur déclarer la guerre. Or, c'est le résultat auquel aboutirait le projet de loi dans son libellé actuel. C'est ce que nous faisons actuellement en Iraq.

Le président: C'est tout le temps dont nous disposions. Je vous remercie beaucoup pour l'exposé que vous avez présenté. N'hésitez pas à remettre au comité d'autres documents qui vous paraissent pertinents. Je crois que vous avez fait allusion à un autre document que vous souhaitez nous présenter.

M. Kafieh: Oui.

Le président: Le comité pourra le distribuer à ses membres.

M. Kafieh: Je vous le ferai parvenir.

Le président: Merci beaucoup.

La séance est levée jusqu'à nouvel ordre.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Ottawa Gulf Crisis Group:

Dr. John Plaice.

From the Canadian Arab Federation:

James Kafieh, President.

TÉMOINS

De Ottawa Gulf Crisis Group:

M. John Plaice.

De la Fédération canado-arabe:

James Kafieh, président.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC3
-1992
E15

Government
Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Tuesday, March 31, 1992

Chairman: Bill Attewell

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 6

Le mardi 31 mars 1992

Président: Bill Attewell

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee E on

BILL C-53

An Act to provide for the imposition of special economic measures

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le

PROJET DE LOI C-53

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
APR 23 1992
University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24779

LEGISLATIVE COMMITTEE E ON BILL C-53

Chairman: Bill Attewell

Members

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay—(8)

(Quorum 5)

Bill Farrell

Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF E SUR LE PROJET DE LOI C-53

Président: Bill Attewell

Membres

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Bill Farrell

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 31, 1992
(7)

[*Text*]

Legislative Committee E on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures, met at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Bill Attewell, presiding.

Acting Members present: Bill Rompkey for Jerry Pickard, Walter Van De Walle for Jim Hawkes and Stan Wilbee for Albert Cooper.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Michel Rossignol, Research Officer.

Witness: Individual: Professor Mehran Nakhjavani.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 20, 1992 relating to Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, February 27, 1992, Issue No. 1*).

Professor Mehran Nakhjavani made an opening statement and answered questions.

Pursuant to Standing Order 113(4), Bill Attewell appointed Walter Van De Walle to chair the meeting of Thursday, April 2, 1992.

At 4:12 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

Bill Farrell

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 31 MARS 1992
(7)

[*Traduction*]

Le Comité législatif E chargé du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, se réunit à 15 h 35, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bill Attewell (*président*).

Membres suppléants présents: Bill Rompkey remplace Jerry Pickard; Walter Van De Walle remplace Jim Hawkes et Stan Wilbee remplace Albert Cooper.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Michel Rossignol, attaché de recherche.

Témoin: À titre particulier: Pr Mehran Nakhjavani.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 20 février 1992, le Comité reprend l'examen du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 février 1992, fascicule n° 1*).

Mehran Nakhjavani fait un exposé et répond aux questions.

En application du paragraphe 113(4) du Règlement, Bill Attewell désigne Walter Van De Walle pour présider la séance du jeudi 2 avril 1992.

À 16 h 12, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Bill Farrell

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Tuesday, March 31, 1992

• 1535

The Chairman: I am told by the clerk we have a quorum, so we can begin. This is Legislative Committee E on Bill C-53 and we are continuing with witnesses.

This afternoon we have Mr. Mehran Nakhjavani. Sir, are you a professor from McGill?

Professor Mehran Nakhjavani (Mid-East Analyst, McGill University): Yes, I am.

The Chairman: We look forward to your remarks, sir. I believe you are going to be giving an opening statement for 10 to 15 minutes, and then we will look forward to questions. We have a copy of your speaking notes. Again, we welcome you and look forward to your remarks, if you would like to begin.

Prof. Nakhjavani: Thank you very much. There is a great deal of literature, of course, on the use of economic sanctions in general, and I would not presume to take up your time with any kind of survey of that. There are those who may argue that in fact much of the experience of economic sanctions in the past is rather irrelevant in that most of the experience takes place in a world dominated by Cold War rivalries.

However, I think three general principles can be derived from the great deal of work that has been done. I am addressing myself essentially to the political and economic impact of sanctions as opposed to the diplomatic or legal aspects.

The three main principles that emerge from looking at the way in which sanctions have been applied in the past relate first to the speed and severity of the sanctions; second, to the objectives of those sanctions; and third, to the targets of the sanctions.

Relating to speed and severity, a general principle can be derived fairly uncontroversially that sanctions should be applied as rapidly as possible and with maximum force in order to make them effective. In other words, in cases where there have been delays in implementing the sanctions policy, that has been associated with a lack of success; when there has been an attempt to wind up the pressure, that has also been associated with lack of success. The principle appears to be that if they do not work quickly, they will never work at all, so hit hard and with maximum force. That is the first principle.

The second principle relates to the objectives. Again, the history of sanctions appears to tell us that in cases where the sanctioning states are prepared to make concessions, are prepared to pull away from maximum demands, that is when the sanctions policy seems to work best. In other words, do not hang on for the maximum that you are asking for in a sanction situation. Be prepared to trade off your sanctions policy against concessions from the target state.

Third, in relating what kind of targets have been most amenable to sanctions, the history tells us that, ironically, it is not enemy states that are most amenable to sanctions. It is your friends, your neighbours, countries that could be

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mardi 31 mars 1992

Le président: Comme nous avons le quorum, je déclare la séance ouverte. Nous reprenons l'audition de nos témoins relativement au projet de loi C-53.

Nous avons cet après-midi M. Mehran Nakhjavani qui je crois bien est professeur à l'Université McGill, n'est-ce pas?

M. Mehran Nakhjavani (professeur, Université McGill): C'est exact.

Le président: Bienvenue parmi nous, Monsieur. Vous avez environ un quart d'heure pour votre déclaration d'ouverture après quoi nous passerons aux questions. Nous avons des copies de vos notes. Vous avez la parole, monsieur le professeur.

M. Nakhjavani: Merci beaucoup. Beaucoup a été écrit au sujet de l'utilisation de sanctions économiques et je ne compte certainement pas vous en donner une étude détaillée. Certains experts sont d'avis que l'expérience dans le domaine des sanctions économiques plutôt sous objet, ces sanctions ayant été appliquées essentiellement à l'époque de la guerre froide.

Cependant, on peut dégager trois grands principes de la masse des travaux consacrés à ce sujet. Je parle bien entendu des effets politiques et économiques des sanctions et non pas des aspects diplomatiques ou juridiques.

Il faut tenir compte premièrement de la rapidité et de la gravité des sanctions, deuxièmement de leur objectif et troisièmement de la cible des sanctions.

En ce qui concerne la rapidité et la gravité des sanctions, il ne fait aucun doute que les sanctions doivent être appliquées aussi rapidement que possible et avec le plus de force possible si on veut qu'elles soient efficaces. Autrement dit, chaque fois que l'application des sanctions a été retardée pour une cause quelconque, elles n'ont pas réussi il en va de même lorsque les sanctions n'ont pas été appliquées avec suffisamment de vigueur. Il faut donc que les sanctions soient appliquées sans délai avec le plus de force possible. Voilà donc le premier principe.

Le deuxième principe porte sur les objectifs à atteindre. Là encore, l'histoire démontre que les sanctions marchent le mieux lorsque les États qui les imposent sont disposés à faire des concessions plutôt que d'exiger le maximum. Autrement dit, il faut donc accepter d'alléger les sanctions en échange de concessions de la part de l'État cible.

Troisièmement, et cela peut paraître paradoxal, les sanctions marchent le mieux non pas quand elles sont appliquées à des États ennemis, mais à des États amis ou voisins. C'est dans les pays démocratiques que l'application

[*Texte*]

considered as client states that have been the most amenable to change through a sanctions policy, and indeed democracies appear to be the best targets. The more open and democratic a target country is, the more likely it is to respond to the pressures imposed by having sanctions. The reverse is true obviously.

The essence of those three points is very simple, and that is really the crux of what I have to say today, which is that sanctions must be treated as a form of warfare. It is a recipe for failure to regard sanctions as something along the lines of a slap on the wrist, some kind of an upgraded diplomatic weapon along the lines of a cultural boycott or a sporting boycott. That is the one lesson that we can derive from the use of sanctions against pariah states such as Rhodesia and South Africa in the past.

When they have been regarded as being an expression of moral outrage, they have had very little impact. In order to make them work and in order to see them succeed, they should be treated with due respect as a form of warfare. That really relates to everything concerned with their application and with their introduction. In other words, with respect to Bill C-53, the lesson I would draw would be, please, let us regard the imposition of sanctions with the same gravity as we would regard the act of going to war.

• 1540

From the Iraqi experience, with which I have a great deal of personal involvement and experience, there are many lessons that can be drawn, and again it is a huge subject. I will limit myself to two points, which are not my own points. These were statements taken from the former Secretary General of the United Nations, Pérez de Cuéllar, in his valedictory statement to the General Assembly of the United Nations. He made a number of points, lessons of the Gulf War, which the United Nations should take on board. Two of those points relate specifically to the use of sanctions.

One, he made the point that any future use of sanctions should take very careful regard of the collateral damage. That is a very interesting choice of words that he used, because we have grown to associate collateral damage with military warfare as opposed to economic warfare. He says that we should be careful of collateral damage. In other words, third countries, innocent parties, will be affected by sanctions. We did not do a very good job in 1990-91 in looking after the interests of those third parties that were affected by the sanctions policy. The essence of what Mr. de Cuéllar was saying was that next time we do it, we have to do a better job.

Secondly, he said that we have to be very careful that we do not ignore the civilian impact of a sanctions policy. In particular, we have to be concerned with situations where the civilian population, in a target state, has no means of influencing its own government to change policy. Obviously, Iraq is a very striking case in point in this particular regard.

In the context of a police state, it is very difficult to foresee a situation where a government or a regime responds to generalized hardship and suffering in the population. It can insulate itself and isolate itself from the problems created

[*Traduction*]

de sanctions entraîne les meilleurs résultats. Donc, les effets obtenus grâce aux sanctions semblent directement proportionnels à la démocratie et à l'ouverture du pays ciblé, ce qui signifie bien entendu que les sanctions ont peu d'effet dans les pays totalitaires.

On en conclut donc—et c'est là l'essence de mon discours d'aujourd'hui—que les sanctions peuvent être assimilées à la guerre. Les sanctions sont fatalement vouées à l'échec si on les considère comme une simple réprimande ou une mesure diplomatique dans le même ordre d'idées qu'un boycott culturel ou sportif. Voilà les conclusions qu'il faut tirer de l'application de sanctions contre la Rhodésie et l'Afrique du Sud à l'époque où ces deux pays étaient placés au banc des nations.

Les sanctions n'ont guère d'effet lorsqu'elles servent uniquement à exprimer la réprobation morale. Pour que les sanctions aient eu effet quelconque, il faut les considérer comme une forme de guerre, et ce, sur toute la ligne, de leur application à leur déclenchement. En qui concerne donc, le projet de loi C-53, je suis d'avis que l'imposition de sanctions doit être envisagée avec autant de prudence qu'une déclaration de guerre.

On peut tirer de nombreuses leçons de l'affaire irakienne que je connais de première main. Je voudrais, si vous le permettez, me borner à deux constatations faites par l'ancien secrétaire général des Nations Unies, M. Pérez de Cuéllar, lors de son discours d'adieu devant l'Assemblée générale des Nations Unies. Il a notamment tiré les leçons de la guerre du Golfe et plus particulièrement de l'utilisation des sanctions.

Il a fait valoir notamment qu'à l'avenir, il faudra tenir compte des dégâts secondaires provoqués par une application éventuelle de sanctions. Or, nous avons généralement l'habitude de penser à des dégâts secondaires comme découlant d'opérations militaires plutôt que de sanctions économiques. Mais le fait est que les sanctions touchent également des pays tiers, qui ne sont aucunement fautifs. En 1990-1991, nous n'avons guère tenu compte des intérêts des tiers touchés par les sanctions économiques. M. Pérez de Cuéllar faisait donc valoir qu'à l'avenir, il faudrait essayer de mieux faire dans ce domaine.

Il a également insisté sur la nécessité de tenir compte des répercussions des sanctions sur les populations civiles, surtout dans les états où la population se trouve dans l'impossibilité d'influencer la politique de l'État, ce qui est manifestement le cas de l'Iraq.

En effet, dans les États policiers, les autorités sont parfaitement indifférentes aux souffrances de la population, dès lors qu'elles peuvent elles-mêmes s'arranger pour ne pas souffrir de ces sanctions. M. Pérez de Cuéllar a donc expliqué

[*Text*]

by the sanctions policy. So what Pérez de Cuéllar is saying here is that we should watch out, that perhaps the use of sanctions is not appropriate in cases where there is absolutely no means of any kind of popular or democratic expression in the target state.

One thing, I think, that the Iraqi situation has told us has been to explode the myth that sanctions are somehow non-lethal. As we speak, the effects of United Nations sanctions continue in a very lethal manner in Iraq. You may be aware of the disastrous consequences on the civilian population of Iraq.

Indeed there are the families of migrant workers in Bangladesh, in Sudan, in many other Third World countries, who are continuing to suffer as a result of that sanctions policy. So to regard sanctions as something along the lines of a sporting boycott is no longer a relevant or an accurate descriptor.

With respect to Bill C-53, my approach would be, and I have already hinted at it, to ask to what extent the bill meets those general principles, and in particular the two points that Pérez de Cuéllar makes.

Obviously, the bill is amply and ably directed at imposing sanctions quickly and effectively. The speed and severity are addressed by this bill. It creates, if you like, a loaded gun, and a trigger can be pulled very quickly and sanctions can be imposed. To the extent that it makes the sanctions policy helpful, the bill is certainly pointing in the right direction. It does have, in subclause 6.(3), some reference to a compensation mechanism. So to that extent there is at least some nodding reference to this.

In all other respects, this bill ignores some of these general principles, because it is framed as a technical piece of legislation as opposed to an all-embracing one.

I would put it to you that Canada's role in the international community is such that if basic safeguards are built into a piece of Canadian legislation, this will carry a great deal of weight in the corridors of the United Nations next time a sanctions policy is being suggested and negotiated.

If Canadian diplomats are able to say that we cannot go along with any sanctions policy unless it meets a couple of basic preconditions, despite the fact that Canada does not have a veto, there is a great deal of influence that this kind of reasoning and logic can be made to have in an international arena. In particular, if the bill as it currently stands allows for the Governor in Council to determine whether or not an international breach of the peace has taken place, that is in a sense one of the functions of the Security Council of the United Nations. The bill is already accepting the fact that the Governor in Council can take it upon himself to determine that kind of situation.

• 1545

Why, therefore, can it not also determine whether, in the context of an international sanctions policy, the two Pérez de Cuéllar conditions have been met? In other words, Canada will go ahead with a UN or internationally imposed sanctions policy if the Canadian government is convinced there is a reasonable chance an effective international system of compensation for third parties can be put in place and if the Canadian government is also convinced the sanctions policy

[*Translation*]

qu'il vaudrait peut-être mieux ne pas appliquer de sanctions aux pays où l'opinion publique n'a aucun moyen de s'exprimer.

La situation en Iraq démontre en tout cas qu'il est absolument faux de prétendre que les sanctions peuvent être inoffensives. Bien au contraire, nous savons fort bien que les sanctions infligées contre l'Iraq par les Nations Unies ont eu, et ont encore, des effets désastreux pour la population.

Des familles de travailleurs immigrants au Bangladesh, au Soudan et dans d'autres pays du Tiers monde continuent à souffrir de ces sanctions. Donc, il est hors de question de prétendre assimiler les sanctions économiques à un simple boycott sportif.

La question est donc de savoir dans quelle mesure le projet de loi C-53 est conforme à ces principes généraux, et particulièrement aux deux principes énoncés par M. Pérez de Cuéllar.

Manifestement, ce projet de loi permet l'imposition rapide et efficace de sanctions. Aux termes du projet de loi, les sanctions doivent être imposées rapidement avec toute la force voulue. Il est donc un pas dans la bonne direction. L'article 6.(3), où il est question d'indemnisation, est également une bonne chose.

En revanche ce projet de loi ne tient pas compte d'autres principes, car il s'agit d'un projet de loi strictement technique.

Compte tenu du rôle du Canada à l'échelon international, le seul fait d'inclure certaines mesures de sauvegarde dans nos textes législatifs ne manquera pas d'influencer les décisions futures des Nations Unies lorsqu'il s'agira d'imposer des sanctions économiques.

Si les diplomates canadiens pouvaient faire valoir que le Canada ne voterait en faveur de sanctions qu'à la condition qu'elles soient assorties de certaines conditions préalables, cela ne manquerait pas d'avoir de l'effet, même si le Canada ne dispose pas du droit de veto. Le projet de loi permet au gouverneur en conseil de déterminer s'il y a eu atteinte à la paix; or, il s'agit d'une décision qui, en principe, appartient au Conseil de sécurité des Nations Unies. Mais le projet de loi part du principe que c'est une décision que peut prendre le gouverneur en conseil.

Pourquoi donc ne pourrait-il pas également avant d'opter pour des sanctions internationales, déterminer, si les deux conditions énoncées par M. Pérez de Cuéllar ont été respectées? En d'autres termes, le Canada accepterait d'appuyer des sanctions internationales imposées par les Nations Unies à condition que les pays tiers soient dédommagés par la Communauté internationale et à la condition également que l'on puisse raisonnablement

[*Texte*]

can be made effective in the target state because of the existence of some essential democratic conditions. It does not have to be a western style parliamentary democracy for popular unrest to allow itself to be felt on a government, obviously, but there has to be some sense in which there is an understanding on the part of the sanction-sending states—in this case Canada—that a sanctions policy will have a political effect in the target state. That would be the essential precondition for allowing this bill to be implemented in times of crisis.

A second minor point could be made here that relates to clause 5 of the bill, which deals with compensation and the use of sequestered assets. One improvement I would suggest to the bill might be to allow for the assets of the sanctioned state that have been sequestered in Canada to be used for compensating third parties in the case that some international compensation tribunal has not yet been set up or is not able to be effective. That might be a piece of fine-tuning that would address the issue of compensation.

This concludes my opening remarks.

The Chairman: Thank you.

Mr. Rompkey (Labrador): Mr. Chairman, we certainly support the principle of the bill and the thrust of the bill. I appreciate the comments of our witness. He has have been very helpful with regard to the tactics and objectives of imposing sanctions. I wanted to ask him if he would care to comment on that part of the bill which applies to Parliament and the imposition of any Orders in Council that might arise as a result of this legislation.

Some concern has been expressed, not just about compensation but also about the role of Parliament in the whole process. If I can recall the Gulf situation, what happened was that Canada took a decision to involve itself in the Gulf situation and Parliament was consulted after the fact. Many people feel that in 1992 there should be a better mechanism for involving parliamentarians and the people they represent in what the country is about to do.

I am wondering if you could comment on whether the legislation is strong enough in involving Parliament in the decision. If Parliament is not sitting, for example, should Parliament be recalled? That can be done very quickly. Once the recall is made or if Parliament is sitting, what, then, is the role of Parliament? Can Parliament say yea or nay, or is it possible amendments could be made to an Order in Council? Can there be any input from parliamentarians in the order itself without of course necessarily delaying the order? I take your point that if something is going to be done, then it should be done quickly.

• 1550

Thirdly, I'd like you to comment on how long the Order in Council should stand and whether there might be a review after a certain time. Should the order stand for 100 years, for example, or should there be some sort of review after a certain time to see whether it's effective, whether it's working, whether it needs to be changed, or simply to bring it back for a general review? So I'm wondering if you could make some comments along those lines.

[*Traduction*]

s'attendre à ce que les sanctions soient suivies d'effets, le pays cible étant doté ne serait-ce que d'un minimum de démocratie. Même s'il ne s'agit pas d'une démocratie parlementaire à l'occidentale, l'opinion publique peut tout de même faire pression sur les autorités; mais pour que le projet de loi puisse être appliqué en temps de crise, il faut que les pays imposant les sanctions—notamment le Canada—soient convaincus que celles-ci ont une chance quelconque d'être suivies d'effets.

En ce qui concerne l'article 5 qui porte sur les compensations et l'utilisation des biens placés sous séquestre, on améliorerait le projet de loi si les biens placés sous séquestre au Canada pouvaient être utilisés pour indemniser les pays tiers au cas où une instance internationale n'a pas encore été chargée de cette tâche ou n'a pas pris de mesure.

Voilà qui met fin à mon exposé.

Le président: Merci.

M. Rompkey (Labrador): Monsieur le président, nous sommes tout à fait en faveur du projet de loi. J'ai beaucoup apprécié l'intervention du témoin qui a su nous expliquer les tenants et aboutissants de l'imposition de sanctions. J'aimerais lui demander plus de détails au sujet des articles du projet de loi s'appliquant au Parlement et notamment au décret en conseil qui découlerait de cette loi.

Il a été question, entre autres, non seulement des compensations mais également du rôle du Parlement. Lors de la guerre du Golfe, ce n'est qu'après que le Canada eut décidé d'y participer que le Parlement a été consulté. De nombreuses personnes estiment qu'en 1992, il devrait y avoir un mécanisme selon lequel les parlementaires sont consultés à l'avance au sujet des grandes orientations nationales.

Je voudrais donc savoir si, à votre avis, le projet de loi va assez loin en ce qui concerne la participation du Parlement à toute décision à cet égard. Ainsi, si le Parlement ne siège pas, devrait-il à votre avis être rappelé? Il peut l'être dans de très bref délai. Et quel devrait être le rôle du Parlement? Devrait-il pouvoir se prononcer pour ou contre ou simplement se borner à modifier éventuellement les décrets en conseil? Est-ce qu'à votre avis les parlementaires devraient avoir leur mot à dire—sans pour autant retarder l'application de sanctions, lesquelles comme vous l'avez si bien expliqué, doivent être appliquées le plus rapidement possible?

Enfin pendant combien de temps un décret en conseil de ce type doit-il rester en vigueur et ne devrait-il pas être revu après un certain temps? Est-ce qu'il ne faudrait pas au bout d'un certain temps déterminer si le décret en conseil porte fruit ou s'il faut au contraire le modifier plutôt que de l'appliquer indéfiniment?

[*Text*]

Prof. Nakhjavani: I'm not a constitutional lawyer, so the thrust of what I have to say relates to the point that sanctions should be treated as a form of warfare. Therefore, the Order in Council, if you like, as a method of going to war is an imperfect one. As much debate and as wide a debate as possible should take place before the act of committing the country to war.

If we regard sanctions seriously enough to put them in the same category as an act of war, my feeling is there should be more consultation in Parliament and outside Parliament than this present bill makes allowance for. I haven't addressed myself to the nitty gritty of that because, as I say, I'm not a constitutional lawyer at all. However, my feeling is we need to pursue this far more hard-headedly than we have in the past. There is a great risk involved in treating economic sanctions as a purely bureaucratic administrative Order in Council. It should be treated as an act of war.

As to your final point, whether it should be reappraised periodically, there is a good deal of worth in that. If you note the way the Security Council imposes sanctions, it's the same way. It imposes them for a specific time. In the case of Iraq, the Security Council Sanctions Committee meets every 60 days to decide whether the sanctions policies should continue.

The question here is one of international legal precedence as to whether the Security Council decision overrides that of the Parliament of Canada. Again, I defer on constitutional issues, but it would seem entirely logical and plausible that if at the international level a sanctions policy is being reviewed every 60 days or so, at the national level some due regard should also be included for a periodic review.

Mr. Rompkey: What about the issue of the Order in Council being open to amendment rather than simply approval or disapproval?

Prof. Nakhjavani: I really don't have much of substance to say to that.

Mr. Rompkey: On the subject of compensation, you seem to agree compensation is important and justified. I think you suggested the sequestered assets might be used for compensating third parties. Do you have in mind any mechanism at all whereby compensation would be dealt with?

It seems to me there has been some suggestion of a tribunal or an extra-parliamentary body that would make recommendations along those lines—not necessarily extra-parliamentary, but an independent body that would make recommendations with regard to compensation. In other words, it would take the judgment out of the hands, in the first instance, of the government itself. Do you have any ideas along those lines?

• 1555

Prof. Nakhjavani: The way the Security Council has dealt with the issue with respect to Iraq is innovative and is worth looking at. The Security Council has established an independent compensation commission to which all claims are submitted. In other words, the Security Council is distancing itself from the compensation process and allowing for international jurors to come forward and make their case in that commission. Of course on a political level the whole

[*Translation*]

M. Nakhjavani: N'étant spécialiste du droit constitutionnel, je me contente d'affirmer que les sanctions économiques doivent être assimilées à un acte de guerre. Or, un décret en conseil n'est pas la meilleure façon de déclarer la guerre. Et toute déclaration de guerre doit faire au préalable l'objet d'un débat exhaustif et éclairé.

Lorsque des sanctions économiques sont assimilées à un acte de guerre, j'estime que le Parlement en particulier et l'opinion en général devraient être bien plus consultés que ne le prévoit le présent projet de loi. Si je n'ai pas abordé cette question plus en détail, c'est justement parce que je ne suis pas un spécialiste du droit constitutionnel. Je suis néanmoins convaincu que des sanctions économiques ne doivent jamais être assimilées à un simple décret en conseil d'ordre administratif, mais bien à un acte de guerre.

Enfin, ce serait certainement une bonne chose si, après avoir été appliquées, les sanctions étaient périodiquement passées en revue. Lorsque le Conseil de sécurité impose des sanctions, c'est toujours pour une durée déterminée. En ce qui concerne les sanctions contre l'Iraq, le Comité de sanctions du Conseil de sécurité se réunit tous les deux mois pour décider si les sanctions doivent être maintenues.

La question de savoir si une décision du Conseil de sécurité prime sur celle du Parlement canadien relève du droit international. Mais il me semble que dès lors que le Conseil de sécurité revoit le bien-fondé de ces sanctions tous les deux mois, des mesures analogues devraient être prévues au Canada.

M. Rompkey: À votre avis, le décret en conseil devrait-il pouvoir être modifié et non pas simplement approuvé ou rejeté.

M. Nakhjavani: Je ne sais vraiment pas.

M. Rompkey: Vous semblez estimer que les compensations sont importantes et entièrement justifiées. Vous avez ajouté que les biens sous séquestre pouvaient être utilisés pour compenser des tiers. Est-ce que vous pourriez nous proposer des modalités plus précises?

Il a été question d'un tribunal ou d'une autre instance indépendante qui serait habilitée à faire des recommandations relativement aux compensations, si bien que celles-ci ne relèveraient pas du seul gouvernement. Qu'est-ce que vous en pensez?

M. Nakhjavani: Dans le cas de l'Iraq, le Conseil de sécurité a trouvé une solution innovatrice et intéressante en créant une Commission indépendante à laquelle toutes les demandes d'indemnisation doivent être adressées. Autrement dit, le Conseil de sécurité s'éloigne du processus d'indemnisation et permet à des juristes internationaux de venir soumettre leurs arguments à la Commission. Toutefois, il est évident que, dans le cas de l'Iraq, les mécanismes

[*Texte*]

compensation process vis-à-vis Iraq is stymied by the fact that there are no funds available. Iraq is refusing to sell oil; therefore there is no income coming into that compensation commission. But the structure is an innovative one. It involves a separation of the compensation function from the executive function as vested in the Security Council.

In cases where Canada is imposing a sanctions policy under the umbrella of a United Nations sanctions policy, the compensation criteria and the compensation mechanism would be subsumed under that United Nations system. It is only in cases where Canada alone or in conjunction with a small number of countries is perhaps pursuing a sanctions policy that it would be necessary to set up an independent compensation function. It would certainly seem to be in keeping with the UN practice to make sure that the compensation commission is indeed separate from the government.

Mr. Rompkey: How does this legislation compare with that of other countries? Are we, as a result of this legislation, bringing ourselves in line with other democracies much like our own? Are we in line with Britain, France, the United States, Australia, Germany?

Prof. Nakhjavani: We are very much so. I am not familiar with the situation in the United States, but certainly the kind of superstructure that has been created by this bill already exists in various other European community countries and in Australia, as you mentioned. Essentially it is a red button, so the government only has to go to one place to implement a sanctions policy very rapidly.

Mr. Van De Walle (St. Albert): I want to thank the witness. You stated that sanctions are a form of war, and you went on to say that a country that was going to use it would have to hit hard and hit early. I think you also alluded to the fact that sanctions affect civilians. Would you ever use sanctions where it doesn't affect the civilians? Can you think of a case? Would you care to elaborate?

Prof. Nakhjavani: There have been attempts. There are specific sectoral sanctions, such as the banning of high technology to the former Soviet Union, for example. There have been various cases where sanctions had been aimed well away from the civilian sector. Whether they have ever been successful or not is a moot point. In fact, there is very little success that can be derived from that.

My point about civilian damage is made in this context. I don't like sanctions. I think they are a form of warfare. They are a particularly crude and very blunt form of warfare. My argument is, let's take sanctions out of that package of so-called non-lethal diplomatic weapons, such as breaking diplomatic relations, recalling ambassadors, breaking off cultural and sporting contacts, etc., and put them into the warfare package. In the warfare package you certainly have an array of weapons. You have the economic sanctions, you have conventional warfare, you have nuclear warfare. There are a wide range of military options. Economic sanctions should best be regarded as one of those military options. It is

[*Traduction*]

d'indemnisation sont bloqués du fait que la caisse est vide. L'Iraq refuse de vendre du pétrole, et la Commission d'indemnisation se voit donc priver de son financement. Il n'en reste pas moins que cette solution était innovatrice; elle sépare la fonction d'indemnisation du pouvoir exécutif qui appartient au Conseil de sécurité.

Quand le Canada impose des sanctions dans le cadre d'une politique de sanctions adoptées par les Nations Unies, les critères et mécanismes d'indemnisation sont intégrés au système des Nations Unies. Ce n'est que dans des situations où le Canada agirait seul, ou avec un petit nombre de pays, qu'il serait nécessaire de prévoir un mécanisme indépendant pour le traitement des demandes d'indemnisation. Il semble bien que la création d'une commission d'indemnisation entièrement indépendante du gouvernement serait certainement compatible avec la pratique adoptée par les Nations Unies.

M. Rompkey: Où se situe cette mesure législative par rapport aux lois d'autres pays? Si ce projet de loi est adopté, nous trouverons-nous dans une situation comparable à celle de démocraties qui ressemblent à la nôtre? Allons-nous dans le même sens que la Grande-Bretagne, la France, les États-Unis, l'Australie, l'Allemagne?

M. Nakhjavani: Oui, sans aucun doute. Je ne connaît pas bien la situation aux États-Unis, mais le genre de superstructure prévue par ce projet de loi existe déjà dans plusieurs autres pays de la Communauté européenne ainsi qu'en Australie. Essentiellement, il s'agit d'un mécanisme de déclenchement qui permet au gouvernement de mettre très rapidement en oeuvre une politique de sanction.

M. Van De Walle (St-Albert): Je désire tout d'abord remercier le témoin. Vous avez déclaré que les sanctions s'apparentent à la guerre et vous avez précisé qu'un pays qui y a recours doit frapper fort et sans délai. Je crois que vous avez également mentionné que les sanctions frappent les civils. Serait-il possible de recourir à des sanctions qui les épargneraient? Pouvez-vous donner un exemple? Pouvez-vous donner plus de détails à ce sujet?

M. Nakhjavani: On a essayé de le faire. On a eu recours à des interdictions sectorielles spécifiques, telles que l'interdiction de faire parvenir de la technologie de pointe à l'ancienne Union-Soviétique, par exemple. Dans plusieurs cas, les sanctions visaient des domaines très éloignés du secteur civil. La question de savoir si ces mesures ont donné des résultats est discutable. En fait, le succès d'une telle approche est très limité.

C'est dans ce contexte que j'ai mentionné les dommages subis par les populations civiles. Je ne suis pas en faveur des sanctions; je crois qu'elles constituent une arme de guerre, une arme particulièrement primitive et brutale. À mon avis, les sanctions ne devraient pas appartenir à l'ensemble des armes diplomatiques non meurtrières, comme la rupture des relations diplomatiques, le rappel des ambassadeurs, la rupture des relations sportives et culturelles, etc.; les sanctions appartiennent aux mesures de guerre. Parmi ces mesures, on trouve tout un éventail d'armes: les sanctions économiques, les armes classiques, les armes nucléaires. On dispose donc d'une gamme très étendue de décisions

[*Text*]

a form of warfare. In other words, civilians are going to be hurt in a war. I have very little faith. We are told weapons can be invented and launched that only destroy military targets and leave civilians unhurt. I certainly have very little faith in the ability of economic weapons to do that.

• 1600

The argument I am using here, that sanctions should be treated far more gingerly and far more carefully, is based purely on the point that it is such a blunt and inefficient weapon. Its use should be very carefully considered.

Mr. Van De Walle: But is it not a fact that history has shown us that sanctions do work? Would you not agree?

Prof. Nakhjavani: Sanctions have been made to work in the past. They have been made to work when certain conditions have been fulfilled. I attempted to draw some of those principles at the beginning. They work when they are applied very rapidly and with maximum severity. They work when they are used on your friends, typically. They work when there is an ability to compromise, in other words, when the original targets are not set in stone and when there is an ability to compromise.

You might turn that question on its head and ask how sanctions worked in the case of Iraq. We are now a year and a half since they have been implemented, and have they worked? Well, they have impoverished a country. It is questionable whether they got the Iraqi army out of Kuwait, but have they succeeded in destroying Iraq? Have they succeeded in removing President Saddam Hussein? Obviously not; the country still continues in some sense. There is a great deal of suffering being caused.

To my way of thinking, all we are saying in that sense is that, yes, economic sanctions have beaten Iraq on the head, but they haven't necessarily succeeded. They have produced a great deal of damage, but that damage hasn't been translated into the political targets for which the sanctions policy was designed. So we have to be very careful how we measure the success of sanctions.

Mr. Van De Walle: Would you also agree that, yes, you should hit hard and hit rapidly, but that they should be in place until the completion of that, rather than after a certain amount of time saying we are going to lift them? You have to go all the way.

Prof. Nakhjavani: The history of sanctions tells us that in fact they have been most successful when the objective has been flexible. In the case of the Iraqi invasion of Kuwait, the objective was not flexible. The international community, quite rightly, decided that no, there was an absolute minimum requirement for Iraqi forces to leave Kuwait. There was no possibility, therefore, of being able to say we would lift sanctions if they moved out halfway.

Historically, sanctions have been most effective when there has been the ability to play around with a concession, where the sanctions can be traded off with a concession.

[*Translation*]

militaires. Les sanctions économiques sont davantage à leur place dans cette catégorie. C'est une forme de combat. En d'autres termes, les civils souffrent quand il y a une guerre. Je ne fais guère confiance à ces mesures. On nous dit qu'il est possible d'avoir des armes qui, une fois lancées, ne détruisent que les cibles militaires et ne touchent pas les populations civiles. Pour ma part, je ne suis pas du tout convaincu que les armes économiques puissent donner des résultats comparables.

Si je vous propose que les sanctions devraient être traitées avec beaucoup plus de prudence et de précaution, c'est qu'il s'agit d'une arme brutale et inefficiente. Son emploi doit être précédé d'une mûre réflexion.

M. Van De Walle: Mais n'est-il pas vrai que l'histoire démontre l'efficacité des sanctions? Acceptez-vous cela?

M. Nakhjavani: Il est arrivé, dans le passé, que les sanctions donnent les résultats escomptés. Leur succès demande cependant que certaines conditions soient remplies. Dans mes remarques préliminaires, j'ai essayé de présenter les principes dont il faut tenir compte. Pour être efficaces, les sanctions doivent entrer en jeu très rapidement et avec le maximum de sévérité. Typiquement, elles réussissent quand on les impose à des amis, quand il y a une possibilité d'arriver à un compromis ou, en d'autres termes, quand les objectifs ne sont pas coulés dans le béton et qu'il est possible de négocier un compromis.

On peut poser la question d'une autre façon et se demander si les sanctions imposées à l'Iraq ont donné les résultats voulus. Voici un an et demi que les sanctions ont été imposées; où en sommes-nous maintenant? Le pays s'est appauvri; on peut se demander si les sanctions ont chassé l'armée iraqienne du Koweït; mais l'Iraq a-t-il été détruit? Le président Saddam Hussein a-t-il perdu le pouvoir? Évidemment non. D'une certaine façon, le pays continue à fonctionner. Mais la population a beaucoup souffert.

À mon sens, tout ce que nous pouvons dire c'est que, oui, les sanctions économiques ont durement frappé l'Iraq, mais cela ne veut pas nécessairement dire qu'elles ont réussi. Elles ont causé des dommages considérables, mais ceux-ci n'ont pas permis d'atteindre les objectifs politiques visés par l'imposition de sanctions. Il faut donc faire preuve d'une grande circonspection quand on mesure les succès obtenus.

M. Van De Walle: Pensez-vous également que, certes, il faut frapper fort et vite, mais que les sanctions doivent demeurer en vigueur jusqu'à ce que l'objectif soit atteint, au lieu d'être imposées pour une période donnée après quoi elles sont levées? Il faut aller jusqu'au bout.

M. Nakhjavani: L'histoire des sanctions économiques révèle qu'elles réussissent surtout quand les objectifs ne sont pas rigides. Dans le cas de l'invasion du Koweït par l'Iraq, l'objectif était rigide. La communauté internationale, a décidé, à juste titre, que les forces armées iraqiennes devaient quitter le Koweït; c'était un minimum absolu. Il était donc impossible de penser à lever les sanctions si le retrait n'était que partiel.

Historiquement, les sanctions se révèlent le plus efficaces quand il est possible d'envisager des concessions et quand celles-ci peuvent entraîner le retrait des sanctions.

[*Texte*]

In other words, if the objective is black and white that there is absolutely irreducible demand from the sanctioning state, then economic sanctions in those circumstances are less likely to be effective. Economic sanctions have been effective only where there has been the ability to make a compromise. They act as a pressure on the target state, which can be traded off for a concession. That's been the historical example of sanctions.

Mr. Wilbee (Delta): My apologies for being late. I missed your presentation, but I was intrigued by your discussion on sanctions as a form of warfare and it is an interesting thought.

Most of the things we go through are a matter of progression, and in this particular situation we may start off with trade barriers, whether it be tariffs, etc., and then we talk about arms embargoes, and then it goes to trade embargoes completely. Then of course it spreads to military intervention, and of course the ultimate that you mentioned was the nuclear intervention.

• 1605

The question that governments face and to which you feel this bill applies is what the provocations or positions are in which they would produce or introduce sanctions. Can you see a condition—you've mentioned some in which they're effective against your friends—or other areas where you can see that this bill would or might be applied? Also, does this bill provide for action in those areas? Is the bill adequate or is it too extensive?

Prof. Nakhjavani: The bill hints at the conditions by referring to the call upon the Government of Canada by "international organizations". If we read that phrase to mean the Security Council of the United Nations, we can take our lead from the Charter of the United Nations, which makes it quite clear that laying sanctions is an extremely serious step indeed. It is not something to be embarked upon lightly.

Mr. Wilbee: Would you include the OAS, or are you limiting that comment to the—

Prof. Nakhjavani: The bill, as it is now drafted, would obviously include the OAS. The formal structure of sanctions policy is best defined under the Charter of the United Nations, in which taking the step of economic sanctions falls under chapter 7. It is a very serious act, undertaken by the Security Council, in response to what it defines as a serious breach, or threat of a breach, of the peace. Quite clearly, it's not something that is embarked on lightly.

If you look at the way in which the Charter of the United Nations reads, embarking on a policy of economic sanctions is just one step away from war. It's a very serious step and obviously a hostile one with respect to the target state.

[*Traduction*]

En d'autres termes, quand l'objectif est nettement tranché et quand l'État imposant les sanctions ne peut absolument pas modifier ses exigences, les sanctions économiques risquent alors d'être moins efficaces. Elles ne peuvent servir à leurs fins que s'il est possible d'arriver à un compromis. Elles permettent d'exercer des pressions sur l'État visé afin d'obtenir une concession. C'est ce que l'histoire nous dit au sujet des sanctions économiques.

M. Wilbee (Delta): Je m'excuse d'arriver en retard. Je n'ai pas entendu votre exposé, mais vos commentaires sur les sanctions comme arme de guerre me paraissent intéressants et ont piqué ma curiosité.

La plupart des mesures que nous prenons se situent dans une progression et, dans ce cas particulier, on pourrait commencer par des obstacles au commerce extérieur, comme, entre autres, les droits de douanes, pour ensuite passer aux embargos sur les armes et aboutir finalement à un embargo absolu. De là, on passe à l'intervention armée et on aboutit finalement à l'arme ultime qui est, comme vous l'avez mentionné, l'arme nucléaire.

La question à laquelle les gouvernements doivent répondre, et qui, à votre avis, concerne ce projet de loi, est de déterminer quelles seraient les provocations ou les actes d'un État étranger qui justifieraient le recours des sanctions économiques. Pouvez-vous penser à une situation—vous en avez mentionné quelques-unes qui permettent d'obtenir des résultats quand les sanctions sont imposées à des États amis—ou d'autres domaines auxquels les dispositions de ce projet de loi pourraient s'appliquer? Dans de tels cas, le projet de loi permet-il d'agir? Sa portée est-elle suffisante ou excessive?

M. Nakhjavani: Le projet de loi suggère les conditions qui seraient envisagées en mentionnant un appel lancé au Canada par des «organisations internationales». Si nous interprétons cette expression comme signifiant le Conseil de sécurité des Nations unies, nous pouvons nous référer à la Charte des Nations unies qui indique très clairement que l'imposition de sanctions est une démarche extrêmement grave. Ce n'est pas quelque chose que l'on fait à la légère.

M. Wilbee: Est-ce qu'il s'agirait également, à votre avis, de l'Organisation des États américains, ou limitez-vous vos commentaires au...

M. Nakhjavani: Le libellé actuel du projet de loi inclut évidemment l'Organisation des États américains. C'est cependant dans la Charte des Nations unies que nous trouvons la meilleure définition d'une politique de sanctions économiques; ceci apparaît au chapitre 7 de cette charte. Il s'agit d'une mesure très grave, prise par le Conseil de sécurité, en réaction à ce qu'il détermine être une grave rupture de la paix, ou la menace d'une telle rupture. Il est évident que cette décision demande réflexion.

La lecture de la Charte des Nations unies nous révèle qu'après avoir décidé de recourir à des sanctions économiques, il ne reste qu'un pas à franchir pour arriver à la guerre. Il s'agit donc d'une mesure très grave et, de toute évidence, un acte hostile à l'égard de l'État visé.

[*Text*]

Insofar as that's the way in which the Charter is written, one would therefore assume that this bill falls under that general rubric; namely, that the paragraph that allows the Governor in Council to determine whether a breach of the peace is taking place is an echo of the UN Charter.

What is the trigger point? I'd say it is extremely high. It has to be extremely high. I think this bill successfully alludes to that fact. Whether it alludes to it sufficiently or not is moot. It could perhaps be tightened and in particular some reference could be made to the circumstances under which other international organizations could call upon the Government of Canada to impose sanctions. However, the gist or the spirit, if you like, of this bill reads, to me, as if sanctions should be taken very seriously indeed.

The Chairman: Thank you. I've one question, in reading your notes, of which I have a copy. Your recommendation 1 reads as follows:

> This bill can only be enacted if the Governor in Council determines that a sanctions policy has a reasonable chance of meeting basic criteria of third party compensation and civilian impact.

Can you expand on that recommendation? I really don't understand what you mean by it.

Prof. Nakhjavani: Yes, you must forgive me; these are very rough notes. No, it is not that this bill can only be enacted—

The Chairman: How would you measure that impact ahead of time?

Prof. Nakhjavani: It's not a question of this bill being enacted, but of this act being implemented, assuming the act exists.

It would have to be a statement that the Government of Canada is satisfied that the conditions under which international sanctions are being imposed have paid due regard to those two conditions. In other words, that there has been adequate discussion—and the adequacy would have to be a question of the judgment of the Government of Canada—and an attempt to deal with the twin issues of collateral damage and compensation, on the one hand, and the ability of the population of a target state to apply pressure on its own government, on the other.

The Chairman: With regard to the civilian impact, how could you predict that with any accuracy?

• 1610

Prof. Nakhjavani: You couldn't. But it would be a mechanism for asking the question.

I think there would have been a large amount of testimony in August 1990 to the effect that there is really no point hitting Iraq with economic sanctions because only the people of Iraq will suffer. There is no way the Government

[*Translation*]

Compte tenu du texte de la Charte des Nations unies, on doit admettre que ce projet de loi se situe dans ce cadre général; plus précisément, l'article qui permet au gouverneur en conseil de juger s'il y a rupture de la paix fait écho à la Charte des Nations unies.

Où se situe le point de déclenchement? J'estime qu'il doit être extrêmement élevé; c'est inévitable. À mon avis, le projet de loi le précise fort bien. Le fait-il suffisamment ou non, c'est discutable. On pourrait peut-être renforcer cet aspect et, plus particulièrement, mentionner les circonstances dans lesquelles d'autres organisations internationales pourraient faire appel au gouvernement du Canada pour qu'il impose des sanctions. Toutefois, l'essentiel, ou l'esprit, si vous le préférez, de ce projet de loi indique bien, à mes yeux, que les sanctions économiques devraient être prises très au sérieux.

Le président: Merci. J'ai reçu un exemplaire de vos notes et je voudrais vous poser une question au sujet de votre première recommandation qui se lit comme suit:

> Ce projet de loi ne peut être édicté que si le gouverneur en conseil juge qu'une politique de sanctions pourrait, dans des limites raisonnables, respecter les critères fondamentaux à l'égard de l'indemnisation des tierces parties et des conséquences sur la population civile.

Pourriez-vous commenter cette recommandation? Je ne comprends vraiment pas ce que vous voulez dire.

M. Nakhjavani: Oui, je vous prie de m'excuser, ces notes ne sont qu'une ébauche. Je ne veux pas dire que le projet de loi ne peut être édicté qu'à condition. . .

Le président: Comment savoir à l'avance quelles seront les conséquences?

M. Nakhjavani: Il ne s'agit pas de pouvoir édicter le projet de loi, mais de sa mise en oeuvre, s'il est adopté.

Il serait nécessaire d'avoir une déclaration du gouvernement du Canada précisant qu'il juge que l'on a tenu compte de ces deux conditions dans l'examen des situations qui ont entraîné l'imposition de sanctions internationales. En d'autres termes, cette déclaration démontrerait que l'on a suffisamment discuté de cette question—il appartiendrait au gouvernement du Canada de déterminer ce qui est suffisant—et que l'on s'est efforcé de tenir compte de deux problèmes étroitement liés entre eux: les dommages secondaires et l'indemnisation, d'une part, et, d'autre part, les moyens dont dispose la population de l'État visé pour exercer des pressions sur son gouvernement.

Le président: Comment peut-on prévoir avec une précision quelconque les conséquences des sanctions pour la population civile?

M. Nakhjavani: On ne le peut pas; mais on disposerait d'un mécanisme pour poser la question.

Je crois que nous aurions pu entendre de nombreux témoignages en août 1990 à l'effet qu'il ne servirait à rien d'imposer des sanctions économiques à l'Iraq car leur seule conséquence serait de faire souffrir le peuple iraquien et le

[*Texte*]

of Iraq will respond to the suffering of its people. That was a very well-established, well-regarded fact. It would have done many of the governments of the world a great deal of good to have heard that argument. I think it would have given pause for reflection as to what was being gotten into.

If there had been any hopes that a sanctions policy alone was going to solve the problem in the Middle East back in August 1990, I think those hopes would have been much reduced by looking at this particular question. I think it would have put the whole debate in a very different framework.

The Chairman: But you are not suggesting that we, we being the UN co-ordinating thing, should have gone to war and ignored sanctions.

Prof. Nakhjavani: Not necessarily at all. The risk of the sanctions policy, looking back to the situation as it was in August 1990, was that it sent the signal to Iraq that the United Nations is not actually very serious about this, as this was the first time sanctions had been applied in the post-war Cold War era. Sanctions had the smell of Rhodesia and South Africa about them. It was a policy that had been the laughing-stock of the United Nations system for many, many years. Pulling it out again and throwing it at Saddam Hussein and saying, there you go, certainly was open to misinterpretation in Baghdad. If that misinterpretation took place, it certainly could have been avoided by a more careful look at what the likely impact of sanctions on the Iraqi body politic were going to be.

The Chairman: I want to thank you, sir, for your ideas today. They are officially on record now, as you know.

Just before we adjourn, I would like to remind members that our next meeting is Thursday, April 2, at 11.30 a.m. A notice has gone out. There will be one witness from the United Nations Association in Canada, Mr. Geoffrey Grenville-Wood, who is the national president. Mr. Van De Walle has agreed to chair this next meeting. I will not be in Ottawa.

There being no further business, the meeting is adjourned.

[*Traduction*]

gouvernement de l'Iraq ne tiendrait jamais compte des souffrances de son peuple. C'est un fait largement reconnu qui n'est pas contesté. Si les gouvernements du monde avaient pu entendre cet argument, ils en auraient largement bénéficié. Ils auraient alors pris le temps de réfléchir sur la voie dans laquelle ils s'engageaient.

Si l'on pensait, en août 1990, qu'une politique de sanctions économiques suffirait pour résoudre le problème du Proche-Orient, j'estime que l'examen de cette question aurait considérablement réduit ces espoirs et le débat se serait déroulé dans un cadre différent.

Le président: Mais vous ne suggérez pas que nous—nous étant ce mécanisme de coordination des Nations unies—aurions dû nous lancer dans la guerre et ignorer les sanctions.

M. Nakhjavani: Pas nécessairement. Le risque posé par une politique de sanctions, si l'on pense à la situation qui existait en août 1990, était de signaler à l'Iraq que les Nations unies ne prenaient pas les choses très au sérieux, étant donné qu'il s'agissait de la première imposition de sanctions depuis la fin de la guerre froide. Des sanctions, cela faisait penser à la Rhodésie et à l'Afrique du Sud. Depuis des années, cette politique était tournée en ridicule par le système des Nations unies. Y revenir, et brandir cette menace dirigée contre Saddam Hussein en lui disant «à votre tour» pouvait certainement être mal interprété à Bagdad. Cette interprétation erronée, si elle s'est produite, aurait certainement pu être évitée si l'on avait examiné de plus près les conséquences probables pour le corps politique iraquien.

Le président: Je vous remercie, monsieur, des idées que vous nous avez présentées aujourd'hui. Elles font maintenant officiellement partie de notre dossier, comme vous le savez.

Avant de lever la séance, je rappelle aux membres du comité que notre prochaine session aura lieu le jeudi 2 avril, à 11h30. La convocation vous a été envoyée. Nous entendrons M. Geoffrey Grenville-Wood, président national de l'Association canadienne pour les Nations unies. Je serai absent, mais M. Van De Walle a accepté de présider cette session.

Je n'ai rien d'autre à signaler; la séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

Individual:

Professor Mehran Nakhjavani.

TÉMOIN

À titre particulier:

Pr Mehran Nakhjavani.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC3
-1992
E15

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Thursday, April 2, 1992

Chairman: Bill Attewell

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 7

Le jeudi 2 avril 1992

Président: Bill Attewell

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee E on

BILL C-53

An Act to provide for the imposition of special economic measures

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le

PROJET DE LOI C-53

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
1992
University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24795

LEGISLATIVE COMMITTEE E ON BILL C-53

Chairman: Bill Attewell

Members

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay—(8)

(Quorum 5)

Bill Farrell

Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF E SUR LE PROJET DE LOI C-53

Président: Bill Attewell

Membres

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Bill Farrell

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 2, 1992
(8)

[*Text*]

Legislative Committee E on Bill C-53 met at 11:40 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block.

Walter Van De Walle read his letter designating him as Chairman for today's meeting.

Acting Members present: Benno Friesen for John Cole, Len Hopkins for David Berger, Francis LeBlanc for Jerry Pickard and Walter Van De Walle for Jim Hawkes.

Other Member present: Stan Wilbee.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Michel Rossignol, Research Officer.

Witness: From the United Nations Association in Canada: Jeffrey Grenville-Woods, National President.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 20, 1992 relating to Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, February 27, 1992, Issue No. 1*).

Jeffrey Grenville-Woods made an opening statement and answered questions.

At 12:25 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

Bill Farrell

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 AVRIL 1992
(8)

[*Traduction*]

Le Comité législatif E chargé du projet de loi C-53 se réunit à 11 h 40, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest.

Walter Van De Walle annonce qu'il a été désigné président de la séance d'aujourd'hui.

Membres suppléants présents: Benno Friesen remplace John Cole; Len Hopkins remplace David Berger; Francis LeBlanc remplace Jerry Pickard; Walter Van De Walle remplace Jim Hawkes.

Autre député présent: Stan Wilbee.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Michel Rossignol, attaché de recherche.

Témoin: De l'Association canadienne des Nations Unies: Jeffrey Grenville-Woods, président national.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 20 février 1992, le Comité reprend l'examen du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 février 1992, fascicule nº 1*).

Jeffrey Grenville-Woods fait un exposé et répond aux questions.

À 12 h 25, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Bill Farrell

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Thursday, April 2, 1991

• 1141

The Chairman: The meeting will come to order. I have a letter from Bill Attewell. It reads:

> Pursuant to Standing Order 113(4), I designate Walter Van De Walle to chair the meeting on Thursday, April 2, 1992.

The witness before us is from the United Nations Association in Canada, the National President, Mr. Jeffrey Grenville-Woods. Please proceed.

Mr. Jeffrey Grenville-Woods (National President, United Nations Association in Canada): Thank you, Mr. Chairman. Members of the committee, we're pleased, of course, to have this opportunity to make a brief presentation on behalf of the United Nations Association in Canada regarding this important piece of legislation.

First, let me say at the outset that the association welcomes this bill because it provides for a more flexible approach to the matter of the imposition of economic sanctions by Canada.

The committee may be aware of the fact that the association, along with many other Canadians as well as respected authorities around the world, had serious reservations regarding the use of sanctions in the Gulf War situation, especially in the period prior to the commencement of hostilities in January 1991. Without going into the details of this matter, let me just say that we felt that sanctions were not given a full opportunity to operate, and their success or failure was not fully or systematically analysed by the Security Council prior to the commencement of the bombing of Iraq in January 1991.

We recognize that the sanctions resolution of the Security Council, No. 661 of August 6, 1990, authorized, under Canadian law, the taking of economic measures by Canada. This bill addresses the situation where a Security Council mandatory resolution has not been passed. For that reason we welcome the legislation, because it's clear that many situations can arise where the use of sanctions can have the effect of avoiding too early a recourse to armed forces. Or, in the absence of the military option, a strong message delivering the international community's disapproval of a particular action by a state can be delivered to a government if it is in clear and continuing breach of accepted international norms of behaviour.

As I said, the United Nations Association supports the general purposes of the bill and many of its provisions. However, we do have some specific concerns with certain sections and we are troubled by some omissions. I'll therefore deal first with the bill as it now stands.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le jeudi 2 avril 1991

Le président: La séance est ouverte. J'ai reçu une lettre de M. Bill Attewell qui se lit comme suit:

> Conformément à l'article 113.(4) du Règlement, je désigne M. Walter Van De Walle pour présider la réunion du jeudi 2 avril 1992.

Aujourd'hui, nous allons entendre M. Jeffrey Grenville-Woods, président national de l'Association canadienne pour les Nations Unies. Monsieur, vous avez la parole.

M. Jeffrey Grenville-Woods (président national, Association canadienne pour les Nations Unies): Merci, monsieur le président. Je suis naturellement ravi de pouvoir soumettre quelques remarques à votre comité au nom de l'Association canadienne pour les Nations Unies au sujet de cet important projet de loi.

Je tiens à vous signaler tout d'abord que notre association accueille favorablement ce projet de loi qui propose une méthode plus souple pour traiter de l'imposition par le Canada de sanctions économiques.

Le comité sait peut-être que l'association, ainsi que de nombreux Canadiens et des spécialistes respectés dans divers pays, avait de graves réserves à l'égard du recours aux sanctions lors de la crise du Golfe, plus particulièrement lors de la période qui a précédé le début des hostilités en janvier 1991. Sans entrer dans les détails, je me contenterai de dire que l'on n'avait pas, à notre avis, permis aux sanctions d'atteindre leur objectif et que le succès ou l'échec de cette mesure n'avait pas été analysé systématiquement et complètement par le Conseil de sécurité avant les premiers bombardements de l'Irak en janvier 1991.

Nous reconnaissons que la résolution numéro 661, du 6 août 1990, adoptée par le Conseil de sécurité au sujet des sanctions permettait au Canada d'imposer des mesures économiques en conformité avec les lois canadiennes. Le projet de loi que vous étudiez concerne les situations où le Conseil de sécurité n'a pas adopté une résolution ayant un caractère obligatoire. C'est pour cela que nous accueillons favorablement cette mesure, car il est clair que, dans bien des cas, l'imposition de sanctions peut permettre d'éviter de recourir prématurément à une intervention militaire. En effet, quand le recours aux forces armées est exclus, les sanctions permettent à la communauté des nations d'exprimer leur désapprobation d'une mesure prise par un État, quand il est clair que cette mesure constitue une violation claire et continue des normes internationales établies.

Comme je l'ai déjà dit, l'Association canadienne pour les Nations Unies appuie l'orientation générale du projet de loi et bon nombre de ses dispositions. Cependant, les dispositions précises de certains articles nous paraissent indésirables et nous sommes troublés par certaines omissions. Je traiterai tout d'abord du projet de loi dans sa forme actuelle.

[*Texte*]

Clause 2 of the bill provides certain definitions, and subclause 4.(1) refers to the implementation of:

> a decision, resolution or recommendation of an international organization or association of states, of which Canada is a member,

Our suggestion is that the wording is too broad without some definition of the meaning of "international organization or association of states". Let me say by way of parenthesis that the wording isn't clear whether you mean by it an international organization of states and an association of states. If it is clearly the international organization of states, that resolves part of the problem, because obviously there are many international organizations that are not limited in their membership to sovereign states.

• 1145

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Were you referring to clause 2?

Mr. Grenville-Woods: Yes. I'm saying that in clause 2 there is no definition of the wording. I'm then referring to clause 4 where the reference is to "international organization or association of states". My feeling is that the words "international organization" need to be better defined. I know there has been some discussion in other committees of this House and of the Senate regarding the concept of international organization. I know that the legal officers at the Department of External Affairs like to have a very broad definition of those words, and I know that some views say it should be limited in its scope.

In addition to that, of course, the concept of association of states is very broad, too. What constitutes an association of states? Are Canada and the United States an association of states? Do you have to have some kind of agreement between them in order to create an association, or is it just because they sit down and agree on a course of action that they become an association? Must there be a pre-existing relationship between one or more states to have an association? I think that needs to be clarified in the definition stage; otherwise, it becomes a very ad hoc process. The imposition of economic measures should not be an ad hoc process, in our submission.

In addition, what is an international organization? If it isn't an organization of states, can it mean such organizations as the International Olympic Committee, for example? If you're not an international organization of states, can you be some other kind of international organization? The limitation of international organization of states may have the result of limiting the scope to those organizations that have only states as their members. As I'm sure members of the committee are aware, there are international organizations—the ILO comes to mind—where states are not the only members. There may be some measures being taken by the ILO, recommending that its members impose economic sanctions against a

[*Traduction*]

L'article 2 du projet de loi nous donne certaines définitions et le paragraphe 4.(1) parle des mesures requises afin de mettre en oeuvre:

> une décision, une résolution ou une recommandation d'une organisation internationale ou d'une association d'États, dont le Canada est membre.

À notre avis, ce libellé est d'une portée trop large si on ne définit pas les expressions «organisation internationale ou association d'États». Permettez-moi d'ouvrir une parenthèse et de dire que le sens n'est pas plus clair s'il faut comprendre qu'il s'agit d'une organisation internationale composée d'États et d'une association d'États. S'il s'agit clairement d'une organisation internationale d'États, la difficulté est éliminée en partie, car il est clair que, dans bien des cas, les membres d'organisations internationales ne sont pas exclusivement des États souverains.

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Avez-vous mentionné l'article 2?

M. Grenville-Woods: C'est exact. J'ai dit que l'article 2 ne donnait pas de définition pour certains termes. J'ai ensuite mentionné l'article 4 qui parle «d'une organisation internationale ou d'une association d'États». À mon avis, l'expression «organisation internationale» doit être mieux définie. Je sais que d'autres comités de la Chambre des communes et du Sénat ont discuté de cette notion d'organisation internationale. Je sais également que les conseillers juridiques du ministère des Affaires extérieures préfèrent donner à cette expression un sens très large alors que d'autres préfèrent en limiter la portée.

En outre, il convient de noter que la notion d'une association d'États a également une portée très large. Quels sont les éléments présents dans une association d'États? Peut-on dire que le Canada et les États-Unis constituent une telle association? Est-il nécessaire d'avoir une entente quelconque entre les États pour pouvoir parler d'association, ou suffit-il que ces États se rencontrent et décident d'adopter des mesures communes? Pour pouvoir parler d'association, est-il nécessaire que deux ou plusieurs États aient eu des rapports antérieurs? Si cela n'est pas clarifié par une définition, le processus devient très circonstanciel, ce qui, à notre avis, ne devrait pas être le cas lors de l'imposition de mesures économiques.

Par ailleurs, qu'est-ce qu'une organisation internationale? S'il ne s'agit pas d'une organisation d'États, pourrait-il s'agir, par exemple, d'une organisation comme le Comité international olympique? Est-il possible d'avoir une organisation internationale qui n'est pas une organisation internationale d'États? Si on se limite aux organisations internationales d'États, la portée serait donc réduite à ces organisations dont tous les membres sont, exclusivement, des États. Les membres du comité savent sûrement que certaines organisations internationales—l'Organisation internationale du travail me vient à l'esprit—regroupent des membres autres que des États. On peut envisager que l'OIT prenne

[*Text*]

member state of the UN or another country. That would not fall within the purview of this definition.

In our view, it's just a question of a clarification of what is intended by those words. Of course, there are other questions. Is the Group of 7 industrialized states an international organization? What about regional groupings within existing international organizations? For example, within the Commonwealth there are meetings of the Commonwealth Caribbean; there are meetings of regional groupings within other international organizations. Are they also either associations or international organizations per se? You need to clarify that, in my view.

The imposition of economic measures is a serious matter and can have serious impacts on Canada and on innocent third parties. The trigger mechanism should be made much clearer. Clause 4 of the bill sets out the measures that can be taken, but we have some questions about the second aspect of the trigger mechanism. There are two parts to this aspect of the trigger mechanism.

Number one, the words used are: "the Governor in Council is of the opinion that a grave breach of international peace and security has occurred". The question in our minds is whether this means a finding of a breach of international peace and security. If it is a requirement that there be a finding by an international organization or association of states, that's one thing. If it is not a requirement of a finding by the international organization but a conclusion drawn by the Governor in Council, that's another thing. I think you would need to clarify that. It is our submission that you'd need to have a finding of a breach of international peace and security before you can trigger this mechanism.

Of course the purpose of the bill is to implement the decisions or resolutions or recommendations of this amorphous agglomeration referred to as international organization or association of states. If that is the purpose of the bill, then I submit that there needs to be a direct link between the breach of international peace and security and the implementation of the measures.

• 1150

The breach mechanism has to be as a result, I would submit, of a finding by this group of states because the purpose of the bill is to implement somebody else's decision. It's not a Canadian measure of its own accord. Therefore, our submission is that it should be a precondition to the implementation of the act.

A second trigger in this is the question of the likelihood of a "serious international crisis". Now, I must say, I have some difficulty with those words. I'm not quite sure what we mean by a "serious international crisis" and under what set

[*Translation*]

des mesures recommandant à ses membres d'imposer des sanctions économiques à un État membre des Nations Unies, ou à tout autre État. Avec la définition proposée, le projet de loi ne s'appliquerait pas à cette situation.

Nous estimons qu'il s'agit simplement de clarifier ce qui est entendu par ces expressions. On peut naturellement soulever d'autres questions. Peut-on dire que le groupe des sept pays industrialisés constitue une organisation internationale? Que dire des associations régionales dans le cas des organisations internationales existantes? Par exemple, dans le cas du Commonwealth, on note que les États antillais membres du Commonwealth se réunissent entre eux; on retrouve des réunions régionales au sein d'autres organisations internationales. Ces groupements régionaux sont-ils, en soi, des associations ou des organisations internationales? À mon avis, il faut clarifier cela.

L'imposition de mesures économiques est une décision grave qui peut avoir des conséquences graves pour le Canada et pour des tierces parties innocentes. Le mécanisme de déclenchement de telles mesures devrait être beaucoup plus clair. L'article 4 du projet de loi indique les mesures qui peuvent être prises, mais nous nous interrogeons au sujet du deuxième volet du mécanisme de déclenchement de ces mesures. Ce mécanisme présente en effet deux aspects.

Premièrement, nous notons le libellé suivant: «le gouverneur en conseil. . .juge qu'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales. . .». Nous nous demandons si cela veut dire qu'il y a eu constatation d'une rupture de la paix et de la sécurité. Si cela veut dire qu'il faut qu'une organisation internationale ou une association d'États soit arrivée à cette conclusion, c'est une chose. Si la loi n'exige pas qu'une organisation internationale soit arrivée à cette constatation et s'il s'agit uniquement d'un jugement du gouverneur en conseil, c'est une autre affaire. Je crois que cela devrait être clarifié. À notre avis, avant de déclencher le mécanisme des sanctions, il serait nécessaire que l'on ait constaté une rupture de la paix et de la sécurité internationales.

L'objet du projet de loi est, naturellement, la mise en oeuvre des décisions, ou des résolutions, ou des recommandations de cette entité amorphe que l'on appelle une organisation internationale ou une association d'États. Si c'est bien de cela qu'il s'agit, je vous suggère qu'il est nécessaire d'établir un lien direct entre la rupture de la paix et de la sécurité internationales d'une part, et la mise en oeuvre de ces mesures, d'autre part.

Le déclenchement du mécanisme associé à une telle rupture ne peut être, à mon avis, qu'une constatation à laquelle est arrivé ce groupe d'États étant donné que l'objectif du projet de loi est de permettre la mise en oeuvre d'une décision prise par quelqu'un d'autre. Il ne s'agit pas d'une mesure que le Canada aurait prise indépendamment. Nous sommes donc d'avis que cette constatation devrait précéder le recours aux dispositions contenues dans ce projet de loi.

Le deuxième volet de ce mécanisme de déclenchement serait une «grave crise internationale». Je dois vous dire que j'ai quelques difficultés à accepter ces termes. Je ne sais pas ce que nous voulons dire exactement quand nous parlons

[*Texte*]

of criteria we measure those words. Whose crisis? What is serious and what isn't? These are questions that come immediately to mind. In an area that can have such very major effects at the international level and at the Canadian level, loose words ought not to be thrown around. This is a financial implications bill. It has money impacts on people.

If one of the triggers is serious international crisis, what does that mean? Who makes that finding? Who makes that determination? Let me just remind you—I don't need to, I'm sure—that this bill could be in operation as an act with economic measures for several months before it's subjected to public scrutiny in the House. There's somebody making a determination somewhere in the system that there is a serious international crisis. What is a serious international crisis?

I think the words are altogether too vague. There are two ways of addressing this vagueness, I would suspect. One would be to state clearly that there's no need to use the words "serious international crisis" because the finding of a major breach of international peace and security is, in and of itself, sufficient to trigger the mechanism. An alternative would be to more specifically and explicitly define what is meant by "serious international crisis".

I would think my preference would be, for the case of clarity and predictability, the first option. The finding of a breach of international peace and security by the international community through one of these international organizations or associations of states is sufficient for a decision to implement economic sanctions by Canada. The question of serious international crisis is really much too subjective and too vague to be of any real use.

I'm still addressing clause 4. I'm not certain that a particular situation that has arisen in recent times is directly addressed in the bill. I'm thinking of the current sanctions against Iraq. Where in the bill does it allow for the unblocking of foreign assets for the purposes of providing and purchasing and arranging for the delivery of humanitarian supplies? I think that's something that the bill should provide for.

I note the exclusion in subclauses 4.(3) and 4.(4) but this appears to give a blanket authorization for exclusions without specifying humanitarian causes. I would think that a specific escape hatch or escape clause or exclusion clause would be very helpful in the situation of major international sanctions where the sanctions are intended to change government policy. In many cases, the government of the country in question is not particularly concerned with the welfare and well-being of its own citizens.

I think it would be unfortunate for countries like Canada to apply the same standards of behaviour toward the citizens of foreign countries as their governments may apply to them. I think specifically of Iraq as a good example. Quite clearly,

[*Traduction*]

d'une «grave crise internationale» et je ne sais pas non plus quels sont les critères d'interprétation. Qui est en crise? Comment détermine-t-on la gravité? Ce sont des questions qui se présentent immédiatement à l'esprit. Dans une situation où une intervention peut avoir des conséquences très importantes tant au niveau international que pour le Canada même, des termes vagues et imprécis ne devraient pas être utilisés à la légère. Il s'agit d'un projet de loi qui aurait des conséquences financières; il touche le portefeuille de bien des gens.

Si une grave crise internationale est l'un des déclencheurs envisagés, que faut-il entendre par cette expression? Qui détermine l'état de crise? Qui formule le jugement? Permettez-moi de vous rappeler—bien que cela ne soit pas nécessaire, j'en suis persuadé—que ce projet de loi pourrait être devenu loi entraînant des mesures économiques depuis plusieurs mois avant qu'il ne soit soumis à un examen public à la Chambre des communes. Quelque part dans le système, quelqu'un décide qu'il y a une grave crise internationale. Qu'est-ce que c'est qu'une grave crise internationale?

Ces termes me semblent beaucoup trop vagues. J'imagine qu'il y a deux façons d'éliminer cette incertitude. L'une serait d'indiquer clairement qu'il n'est pas nécessaire de mentionner une «grave crise internationale» car la détermination d'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales suffit, en soi, pour déclencher le mécanisme prévu. L'autre possibilité serait d'être plus précis et de définir explicitement le sens de «grave crise internationale».

Personnellement, pour que les choses soient plus claires et mieux prévisibles, je préfère la première option. Pour que le Canada mette en oeuvre la décision d'adopter des mesures économiques, il suffit que l'une de ces organisations internationales ou associations d'États ait constaté qu'il y a rupture de la paix et de la sécurité internationales. Une référence à une grave crise internationale est beaucoup trop subjective et trop vague pour pouvoir être vraiment utile.

Toujours au sujet de l'article 4, je ne suis pas convaincu que le projet de loi s'applique directement à une situation qui est apparue récemment. Je pense aux sanctions qui sont actuellement imposées à l'Irak. Je ne vois rien dans le projet de loi qui permet le déblocage des biens détenus par un étranger afin d'obtenir, d'acheter et de livrer des denrées à des fins humanitaires. Je crois que le projet de loi devrait contenir une disposition à cet effet.

Les paragraphes 4.(3) et 4.(4) prévoient bien des exclusions, mais il s'agit d'une autorisation générale sans préciser les raisons humanitaires. Une clause échappatoire ou d'exclusion spécifique serait particulièrement utile quand il s'agit d'importantes mesures internationales qui visent à amener un gouvernement à changer de politique. Dans bien des cas, le gouvernement du pays visé ne se préoccupe guère du bien-être de ses citoyens.

Il serait regrettable de voir des pays comme le Canada recourir aux mêmes normes de comportement vis-à-vis des citoyens de pays étrangers que les gouvernements de ces pays adoptent à l'égard de leur propre population. Je pense

[*Text*]

the Government of Iraq is not as concerned with the plight of its own citizens as the rest of the world community may be. Should we be caught in the trap of applying Saddam Hussein's standards to his people? I don't think we ought to be. I don't think that reflects our views of humanitarianism nor should it reflect our purely economic and political approach to the question of sanctions.

• 1155

There should be an explicitly stated allowance in this bill that the assets of the subject country can be unblocked for the purposes of purchasing humanitarian assistance, which can then be delivered to the victims of the sanctions directly, through non-governmental channels. We know this is being done in Iraq. We know the assets of a number of British and American-held international organizations have been unfrozen for the purpose of purchasing humanitarian assistance, which is being sent directly to victims.

The same thing could be done as was proposed with respect to the South African situation when sanctions were fully imposed. We all knew that among the strongest arguments against sanctions at the time was that it was the blacks who were suffering. You will recall Bishop Tutu saying that we should let him and the other blacks suffer because sanctions seemed to be the only way they could get through to the government.

Nevertheless, perhaps that situation can be attenuated somewhat by the provision in the sanctions bill of the right to unfreeze assets for this specific purpose. We would strongly recommend some thought be given to that aspect.

Of course, the other aspect is that non-governmental organizations should clearly be the channel used for delivery of that kind of assistance. The subclause should refer specifically to the innocent victims of essentially economic and political actions of governments.

Let's move on quickly to clause 5 of the bill. We have some concern that this clause is a little too sweeping, in that the assets of essentially innocent businessmen and non-governmental organizations could be seized and then sold to recover the costs of not only that seizure but the general seizure of assets. Perhaps some clarification would be useful.

It seems that too wide a net is being thrown out, so that one can use some Canadian businessman's assets, possibly, or some foreign businessman's assets that are seized in Canada, sold, and the revenue used to offset the costs of the general economic sanctions program. That seems to be working an unfair hardship on people who are innocently caught up in the situation. If they are not so innocent, that's another story, but some thought should be given to how you relate

[*Translation*]

précisément à l'Irak qui est un cas type. Il est évident, en effet, que le gouvernement irakien se préoccupe moins que les autres pays des souffrances de ses propres citoyens. Devons-nous nous laisser prendre au piège et adopter les normes de Saddam Hussein à l'égard de son peuple? Je ne crois pas que nous devrions le faire. Je ne pense pas que cela reflète notre sens de l'humanité et je ne pense pas non plus que cela devrait être le reflet de notre approche purement économique et politique à la question des sanctions.

Le projet de loi devrait mentionner spécifiquement qu'il est possible de débloquer les biens de l'État visé afin de permettre une aide humanitaire qui serait fournie directement aux victimes des mesures économiques par le biais de mécanismes non gouvernementaux. Nous savons que cela se fait dans le cas de l'Irak. En effet, les biens d'un certain nombre d'organisations internationales contrôlées par la Grande-Bretagne ou les États-Unis ont été débloqués pour acheter des denrées qui sont livrées directement aux victimes à titre d'aide humanitaire.

Des mesures similaires ont été proposées dans le cas de l'Afrique du Sud, quand les sanctions étaient rigoureusement imposées. Il était bien connu, à l'époque, que les arguments les plus convaincants contre les mesures économiques soulignaient que c'était les Noirs qui en souffraient. Vous vous souvenez que monseigneur Tutu avait déclaré qu'il fallait accepter ces souffrances et celles des Noirs parce que les sanctions semblaient être le seul moyen de convaincre le gouvernement.

Il serait peut-être cependant possible de remédier dans une certaine mesure à cette situation en mentionnant dans le projet de loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales le droit de débloquer des biens pour des fins humanitaires. Nous recommandons vivement d'examiner cette possibilité.

Il est évident, d'autre part, que ce sont les organisations non gouvernementales qui devraient, de toute évidence, être chargées de distribuer ce genre d'aide. L'alinéa qui serait ajouté au texte de loi devrait mentionner spécifiquement les victimes innocentes des mesures prises par les gouvernements qui sont essentiellement de nature économique et politique.

Je passerai maintenant rapidement à l'article 5 du projet de loi. La portée de cet article nous semble beaucoup trop générale en ce sens que les actifs de gens d'affaires et d'organisations non gouvernementales, essentiellement innocents, seraient saisis puis vendus pour que le gouvernement récupère non seulement les coûts associés au blocage de ces biens particuliers, mais l'ensemble des coûts entraînés par l'ensemble des mesures de saisie. Il serait peut-être utile de clarifier ce texte.

Cet article, semble-t-il, va trop loin et permettrait d'utiliser les biens, saisis au Canada, d'un entrepreneur canadien ou étranger, de les vendre, et le produit de cette vente servirait à compenser les coûts de l'ensemble du programme de mesures économiques. Cela semble frapper injustement des personnes innocentes qui se voient prises dans cette situation. Si ces personnes ne sont pas innocentes, c'est alors une autre histoire, mais il serait bon de réfléchir à

[*Texte*]

the proportionality of the costs to the moneys recovered from the particular individual involved.

We are not totally satisfied with the compensation process, in any event, and I know it has been the subject of some discussion.

First of all, a program should be clearly set out in the bill that deals with compensation (a) for people innocently caught up in the process and (b) for persons caught up wrongfully. When I think of the term "wrongfully", I think of it in this context: the sanctions are imposed; within five sitting days the sanctions bill has to be put before the House; and the House can revoke the sanctions. There could be quite a lengthy period of time, perhaps several months, during which sanctions have operated, and if the House then revokes the sanctions a lot of people are caught up in the situation who have lost a great deal of money and time in their businesses and so on and who ought to be compensated.

The process should be more explicit and should deal with those kinds of situations much more clearly. A compensation regime should be set up, not just an ad hoc reference to a person who will have responsibility for this compensation. Of course, there is the other aspect whereby those who are indirectly affected should also be brought into the compensation regime.

I am moving through this material quickly because I know we have limited time. With regard to clause 7, we feel parliamentary review is extremely important and essential. Perhaps it is practical that Parliament can only review actions under the act when it is sitting, but some process of wider disclosure should be provided when Parliament is not sitting. Certainly Parliament can, under this bill, revoke the imposition of sanctions, as I said, but provision should be made for compensation to victims if this does occur.

• 1200

Then maybe I can address an omission. Those are my comments on the bill as it's now drafted, but there is, I think, a key omission in here. Parliament and Canadians are not given the right to receive information regarding the implementation of the sanctions program.

There is no provision for assessing the success or failure of the actions, either nationally or internationally. That's one of the criticisms we had of the United Nations process for imposing sanctions. You'll recall that at the time of passage of the Security Council resolution that authorized the use of force, in November 1990, there was a big debate as to whether we should have allowed sanctions to go on further or not. The question was always being put forward by those who were in favour of the resolutions that sanctions have clearly failed. Well, the question is, on what basis do you analyse whether the sanctions have failed or not?

[*Traduction*]

l'équilibre à établir entre les coûts et les recettes dérivées de la vente des biens d'un individu donné.

De toute façon, le processus d'indemnisation ne nous semble pas complètement satisfaisant, et je sais que cette question a déjà été débattue.

Le projet de loi devrait clairement prévoir l'indemnisation de personnes a) qui ont innocemment souffert des mesures, ou b) qui en ont souffert injustement. Voici ce que j'entends par «injustement»: les sanctions sont imposées et dans les cinq jours de séance qui suivent, le décret pris en vertu de la Loi sur les mesures économiques spéciales est déposé devant la Chambre qui peut le révoquer. Les mesures économiques pourraient demeurer en vigueur pendant une période assez longue, peut-être plusieurs mois, et, dans le cas de la révocation par la Chambre du décret qui les imposait, il est possible que bien des personnes visées par ces mesures aient perdu beaucoup de temps et d'argent, et elles devraient être indemnisées.

Le processus devrait être plus explicite et traiter de ce genre de situations avec plus de clarté. Il conviendrait de prévoir un régime d'indemnisation et de ne pas se contenter d'une référence ponctuelle à la personne responsable des indemnisations. Il faut aussi, naturellement, songer à ceux qui sont affectés indirectement et qui devraient également avoir accès au régime d'indemnisation.

Je traite ces questions rapidement car je sais que le temps est limité. En ce qui concerne l'article 7, nous estimons que l'examen de ces mesures par le Parlement est extrêmement important, essentiel. Il est peut-être plus commode de dire que le Parlement ne peut examiner les mesures prises conformément à cette loi que quand il siège, mais il conviendrait de prévoir un processus de divulgation plus ouvert quand le Parlement ne siège pas. Ce projet de loi permet sûrement au Parlement de révoquer l'imposition de sanctions, mais il faut prévoir des compensations à l'égard des victimes si une telle décision est prise.

Ce sont là mes observations sur le projet de loi, dans sa forme actuelle, mais il y a un élément important qui a été oublié, je pense. Rien n'est prévu pour que le Parlement et les Canadiens puissent recevoir de l'information au sujet de l'application des sanctions.

Rien n'est prévu, dans le projet de loi, en fonction de l'évaluation de la réussite ou de l'échec des mesures qui ont été prises, que ce soit sur le plan national ou international. C'est l'une des critiques que nous avions à l'égard du processus par lequel les Nations Unies imposent des sanctions. Vous vous souviendrez qu'au moment où l'on a adopté la résolution du Conseil de sécurité qui autorisait l'utilisation de la force, en novembre 1990, il y a eu un important débat sur l'opportunité d'avoir permis que les sanctions soient maintenues. L'argument était toujours servi par ceux qui étaient en faveur de résolutions qui reconnaissaient que les sanctions avaient clairement échoué. Sur quoi peut-on se fonder pour déterminer si des sanctions ont porté fruit ou non? C'est la question qui se pose.

[*Text*]

There is no international process for assessing a sanction's success or failure. There's no international process for even setting criteria for success or failure. We've called for it at the international level within the context of the UN, for a process to look at sanctions, because it's our view that sanctions are obviously a very useful instrument for resolving conflicts short of the use of force, and force should only be a last resort.

If you have that it makes it a much more usable tool, if you know what measures you can use for success or failure. But in the same way in the Canadian context, there should be public disclosure to the Canadian Parliament and to Canadians in general of how this plan is being implemented. How successful are we? Are there major holes? Are there minor holes? Where are the holes? What is the international community's reaction? Are others also joining in or are we standing alone with one or two others?

There should be a requirement in the bill that within six months of the sanctions being imposed, the government of the day has to report back to Parliament with an analysis of how the sanctions are going. Who is complying, who isn't, internationally? Is there a defective compliance within Canada? What other measures may or may not be required?

Another point with respect to omissions is that the bill does not impose any time limit on the imposition of sanctions. It looks as if it is blanket forever. It's totally within the discretion of the government of the day to decide when sanctions should be removed or whether they should be kept on. It seems as though the bill says, well, once you impose sanctions, there's no obligation to account for whether they should be maintained or not.

It seems to me, apart from information on the success or failure, you need to renew the mandate. These are serious measures. These are measures that have an impact on Canadians as well as on the international community. They ought not to be given a blank cheque either, in terms of time or in terms of applicability. I think it would be useful if the House were given the opportunity to review the sanctions on a regular basis.

So they have to be brought back for review by the House of Commons six months after their imposition, or six months after the first parliamentary approval. Maybe that would be more sensible, because you may have had four or five months before Parliament sits to review it in the first place. So it will have a thorough review. You don't want to have another one within a month or two, but certainly within six months of the first approval by Parliament it should be brought back for review. It might not be a lengthy process—maybe the filing of a report and referral to a quick committee to have a look at it and then come back for approval of the extension of the sanctions.

[*Translation*]

Il n'y a aucun processus international qui permette de déterminer dans quelle mesure une sanction a réussi ou a échoué. Il n'existe aucun processus international permettant même d'établir des critères à cet égard. Nous avons réclamé, à l'échelle internationale, dans le contexte de l'ONU, que l'on établisse un processus qui permette d'examiner l'effet des sanctions, car nous pensons évidemment que des sanctions sont un instrument fort utile pour résoudre des conflits, pour éviter d'avoir recours à la force, qui ne devrait être utilisée qu'en dernier recours.

Une telle évaluation en ferait un instrument encore beaucoup plus utile, car on saurait alors quelles mesures utiliser pour produire l'effet escompté. Mais, de la même façon, dans le contexte canadien, le Parlement et les Canadiens devraient pouvoir être informés de la façon dont ces sanctions sont appliquées. Produisent-elles les résultats voulus? Y a-t-il des lacunes importantes? Des lacunes moins importantes? Où sont ces lacunes? Quelle est la réaction sur le plan international? Y a-t-il d'autres pays qui emboîtent le pas, ou sommes-nous à peu près seuls, avec un ou deux autres pays?

Il faudrait qu'il soit prévu dans le projet de loi qu'après six mois d'application des sanctions, le gouvernement en place ait l'obligation de faire rapport au Parlement et de produire une analyse de l'efficacité des sanctions. Qui suit les consignes à l'échelle internationale? Qui ne le fait pas? Y a-t-il dérogation au Canada même? Quelles autres mesures peuvent être requises?

Dans le projet de loi, on n'impose non plus aucune limite temporelle aux sanctions. On dirait qu'elles ne prendront jamais fin. On laisse complètement au gouvernement en place la liberté de décider du moment où les sanctions devraient cesser ou être maintenues. C'est un peu comme si on disait dans le projet de loi qu'une fois que des sanctions sont imposées, le gouvernement n'a nullement l'obligation de justifier leur maintien ou leur retrait.

En plus de la nécessité de l'information sur la réussite ou l'échec des sanctions, il me semble que le mandat doit être renouvelé. Ce sont des mesures importantes qui seront prises, des mesures qui ont des conséquences autant pour les Canadiens que pour la communauté internationale. Elles ne doivent pas non plus échapper à tout contrôle, tant pour ce qui est de leur durée que pour ce qui est de leur application. Je pense qu'il serait utile que la Chambre puisse faire le point sur les sanctions sur une base régulière.

Elles doivent donc faire l'objet d'un examen de la part de la Chambre des communes six mois après leur imposition, ou six mois après la première approbation du Parlement. Ce serait probablement plus logique, car il peut s'être écoulé quatre ou cinq mois avant la première approbation de la part du Parlement. Les sanctions feront donc l'objet d'un examen approfondi. On ne voudrait pas devoir le faire tous les deux mois, mais après six mois, les sanctions devraient faire l'objet d'un examen. Le processus pourrait être très rapide—il ne pourrait s'agir que d'un rapport à présenter, qui serait renvoyé à un comité pour un examen rapide, et le comité pourrait ensuite recommander le maintien des sanctions.

[*Texte*]

But it should be reviewed in a public way. The review should deal with—there are three aspects that come to mind. One is compliance: how good is the compliance with it nationally and internationally? What is the impact? How are the policies that we're trying to effect being effected? Is there any impact at all? Is the government against whom we've imposed these sanctions carrying merrily along? Is there any hope they will have an effect, and so on, and what is the international support? Are we standing alone? Are we in concert with other countries? Are they like-minded countries or are they not? We need a thorough analysis of the usefulness of the implement, I guess.

• 1205

The Chairman: I hesitate to interfere here, but we do have to leave some time for the questions. Are you coming to a conclusion?

Mr. Grenville-Woods: I have about three more lines to go through. I'm almost done.

The Chairman: Take it away.

Mr. Grenville-Woods: The third point, as I say, would be in terms of parliamentary approval for the continuation. There should also be, I would suggest, full public disclosure of all the assets seized, sequestered or frozen under the bill, and on the disposition of these assets there should be public knowledge so that people know exactly what's happening with assets, to what extent they're being disposed of, and who is being affected by this.

The question that arises is that in the context of this some confidential information may be disclosed. Well, I think we can deal with that in the context of existing legislation as to whether the things are commercially vital to companies.

The same thing, I would say, goes for disclosure of compensation claims. Compensation should be a public, not a secret process. If there is compensation it should be in the context of a well-established program, properly administered, and public. There may be, as I say, private aspects, people who may want to keep certain aspects private because of commercial sensitivity or other sensitivities. But that should not be the method of operation; that should be the exception. The onus for proving that the exception should apply should be on the person asking for it.

A final point deals with the principle of proportionality. The proportionality principle essentially says you have to balance the action taken against the seriousness of the action complained of. There's nothing in that here. In other words, there's nothing in the bill that says that there is any kind of gradation of imposition of sanctions. It allow everything at the discretion of whoever takes the decision.

It may be an interesting thought to put somewhere in the bill a statement that the actions taken ought to be proportionate to the action complained of so that you don't impose massive sanctions. When you're really complaining

[*Traduction*]

Mais il faudrait que l'examen soit public. Il devrait porter—il y a trois aspects qui me viennent à l'esprit en particulier. Le premier, c'est celui de l'application des sanctions: dans quelle mesure les applique-t-on sur le plan national et international? Quel effet ont-elles? Comment les mesures que nous tentons d'appliquer le sont-elles? Ont-elles un effet quelconque? Le gouvernement contre lequel nous imposons ces sanctions réagit-il? Peut-on espérer qu'elles auront un effet quelconque, et quel appui avons-nous sur le plan international? Sommes-nous seuls? Travaillons-nous de concert avec d'autres pays? Tous les pays sont-ils tous du même avis? Il faut effectuer une analyse approfondie de l'utilité des sanctions, je pense.

Le président: J'hésite à vous interrompre, mais il faut réserver du temps pour les questions. Etes-vous sur le point de conclure?

M. Grenville-Woods: J'ai environ trois autres lignes à lire. J'ai presque terminé.

Le président: Poursuivez, alors.

M. Grenville-Woods: Le troisième aspect, ce serait l'approbation du Parlement pour le maintien des sanctions. Il faudrait aussi prévoir, selon moi, la divulgation complète de tous les éléments d'actif qui ont été saisis ou gelés, en vertu du projet de loi, et pour ce qui est des mesures prises à l'égard de ces éléments d'actif, le public devrait aussi être informé de ce qu'il advient précisément de ces éléments d'actif, de la mesure dans laquelle ils sont aliénés, et de ceux qui sont touchés par ces mesures.

On peut alors soulever que des renseignements confidentiels risquent d'être divulgués. On peut sûrement régler cette question dans le projet de loi en faisant en sorte que l'on puisse déterminer si ces renseignements ont une importance vitale pour des sociétés sur le plan commercial.

Le même principe prévaut, je dirais, pour ce qui est de la divulgation des renseignements concernant les demandes d'indemnisation. Le processus d'indemnisation devrait être un processus public, et non pas un processus secret. S'il doit y avoir indemnisation, il faudrait que ce soit dans le contexte d'un programme bien établi, bien administré, et public. Il peut arriver qu'il y ait certains éléments à caractère public, que des gens veuillent garder le secret sur certains aspects de leurs activités, pour des raisons commerciales ou autres. Mais de tels cas devraient être l'exception. La personne en cause devrait avoir l'obligation de démontrer que sa situation mérite de faire l'objet d'une exception.

Enfin, il y a le principe de l'adéquation. Ce principe veut essentiellement que la sanction soit à la mesure de la gravité de la situation. Rien n'est prévu dans le projet de loi à cet égard. Autrement dit, on ne dit nulle part, dans le projet de loi, qu'il doit y avoir une certaine gradation dans l'imposition des sanctions. Tout est laissé à la discrétion de quiconque prend la décision.

Ce pourrait être une bonne idée que de prévoir quelque part dans le projet de loi que les sanctions doivent être proportionnelles à la gravité de la situation, de manière à ce que l'on n'impose pas de sanctions démesurées. Quand il

[*Text*]

about relatively minor activities of discrimination in sports activities and you cut off total relationships, that may be seen by some to be not totally proportional. On the other hand, it may be seen by others as being completely correct. In other words, that issue should be addressed in the context of discussing the bill when it comes before the House.

Thank you, Mr. Chairman and members of the committee, for this opportunity. I'd be happy to answer any questions or discuss any comments you may have.

The Chairman: Very good. Thank you very much. We have a very limited amount of time so I'm going to ask that members be very concise in their questions.

Mr. LeBlanc (Cape Breton Highlands—Canso): I would like to thank the witness, Mr. Grenville-Woods, for a very, very useful submission. I think you've made some very important suggestions on how this bill can be strengthened and improved.

Certainly for my part, I would wholeheartedly support your recommendations for a full parliamentary review and an ongoing parliamentary review of the sanctions and the operation of the sanctions, and some clause in the bill—which I presume is what you advocate—that would oblige the government to declare when the sanctions have been terminated, and oblige the government also to report on whether they've been effective and how they've operated. I won't ask too much about that unless you want to embellish those points.

Instead, I would like to direct my questions to comments you made earlier, which have to do with the definitions of an international organization of states, and what constitutes a serious breach or a crisis meriting the imposition of sanctions. Is there any recognized mechanism through the United Nations for classifying international organizations of states or associations of states or a body of international law that we could appeal to to introduce the kinds of precisions you were suggesting we make to bring us into line with the actions of other countries.

• 1210

Mr. Grenville-Woods: I think the quick answer to that is that there is no hard and fast definition of an international organization, nor is there a hard and fast definition of an association of states. That, I think, is the problem. If there was, then these words would have an international legal meaning that could easily be referred to. There is a very broad definition of international organizations, and that creates some difficulty. It's useful to have a broad definition in the context of other purposes, such as trying to grant privileges and immunities to representatives of these organizations in your country or in the international community, but when you are talking about these organizations being the trigger for some action, then I think you have to be more circumspect in your definition.

[*Translation*]

s'agit de cas de discrimination d'une importance relative dans le contexte d'activités sportives, par exemple, que l'on punit en coupant complètement toute relation, la sanction peut être quelque peu disproportionnée. Par contre, d'autres personnes peuvent la trouver tout à fait correcte. Autrement dit, il faudrait que l'on tienne compte de cette question au moment des discussions qu'il y aura à la Chambre au sujet du projet de loi.

Monsieur le président et membres du comité, je vous remercie de m'avoir donné l'occasion d'exprimer mes préoccupations. Je répondrai maintenant volontiers à toutes les questions que vous voudrez bien me poser.

Le président: Très bien. Je vous remercie infiniment. Compte tenu du peu de temps qu'il nous reste, je vais demander aux membres du comité d'être très brefs.

M. LeBlanc (Cap-Breton Highlands—Canso): Je remercie tout d'abord notre témoin, M. Grenville-Woods, de nous avoir présenté un exposé aussi utile. Je pense que vous avez fait quelques suggestions très intéressantes pour renforcer et améliorer ce projet de loi.

Vous pouvez sûrement compter sur moi pour appuyer vos recommandations à l'égard d'un examen parlementaire complet et continu des sanctions et de leur fonctionnement, de l'ajout dans le projet de loi—ce que vous défendez je suppose—d'un article qui obligerait le gouvernement à déclarer quand les sanctions ont été levées, et qui l'obligerait aussi à faire un rapport sur leur efficacité et leur fonctionnement. Je ne m'attarderai pas tellement sur ces propositions, à moins que vous n'ayez des choses à ajouter pour les rendre encore plus intéressantes.

Je voudrais plutôt faire porter mes questions sur des observations que vous avez formulées un peu plus tôt, au sujet des définitions d'une organisation internationale d'Etats, et de ce qui constitue un acte grave ou une crise méritant l'imposition de sanctions. Y a-t-il un mécanisme reconnu, aux Nations Unies, pour classifier les organisations internationales d'États ou les associations d'Étatss, ou un organisme de droit international auquel nous pourrions faire appel pour apporter le genre de précisions que vous souhaiteriez afin de nous aligner un peu mieux sur les actions entreprises par d'autres pays?

M. Grenville-Woods: Il n'y a pas réellement de définition précise d'une organisation internationale, ni d'une association d'États. C'est là le problème, je pense. S'il y en avait une, ces mots auraient alors une portée juridique internationale à laquelle nous pourrions facilement nous référer. Il existe bien une définition très large de ce qu'est une organisation internationale, et cela pose quelques difficultés. Une définition aussi large est utile à d'autres fins, comme quand il s'agit d'accorder des privilèges et l'immunité à des représentants de ces organismes dans un pays ou dans la communauté internationale, mais quand il s'agit de faire de ces organisations l'élément déclencheur d'une certaine mesure, il faut alors être plus précis dans la définition.

[*Texte*]

If there were a nice clear-cut definition somewhere, then it would resolve the problem. Unfortunately there isn't. Associations of states are being created all the time. We're negotiating another association right now with Mexico and the United States. It may be sufficient to say, because we're part of the Canada-U.S. trade agreement, that we are already in association with them. Does that association extend beyond the trade relationship to give us the right to agree to trigger this mechanism merely because Canada and the United States have agreed that they are in association on another matter? It's just too vague, it seems to me. We need to define it more narrowly.

Mr. Friesen: You mentioned that clause 4 needs to be modified because of the international organization aspect of it and needs to be tightened up. I am not too sure I understand what the origin of your theory is. It seems to me you're afraid of a triggering mechanism as the result of the request or actions of the international organization, but that there's not enough evidence that there is a valid reason for sanctions. It seems to me, in terms of what's going on at the time, there is a very hefty, public exposure to the issue. The clearest example again is the Iraq war. The UN forum itself gave very graphic evidence that their request was not a frivolous one. We may or may not agree with it, but it was not a frivolous one. What you're interested in, I presume, and what we're interested in is making sure there isn't a impetuous or frivolous or spur-of-the-moment decision to impose sanctions.

Secondly—and I'll come back to this aspect later on again—a country like Canada, any market-driven country, does not take a decision like that lightly, because it hurts Canada in many ways as much as it hurts the country to whom the sanctions are being applied. There have been tonnes of business lost over the South African sanctions, over the Iraqi sanctions and so forth. Therefore there has to be very strong justification to the Canadian public that this indeed is not a frivolous move. Given these facts, why do you feel you need something tighter?

• 1215

Mr. Grenville-Woods: Because that's the only mechanism by which we measure whether we impose the sanctions. The purpose of the bill is to implement somebody else's decision in Canada. That seems to be the key element of clause 4:

> The Governor in Council may, for the purpose of implementing a decision, resolution or recommendation

do the following things. If we're implementing someone's decision, recommendation or resolution, who is it? If that's the only measure for the trigger, we need to know what the source of that process is. It could be the only argument you need in the House to justify the action taken, that an organization said there is this action to be taken and this is why we're taking it.

Mr. Friesen: But you will agree that any country that imposes sanctions does it as a last resort and not a first resort.

Mr. Grenville-Woods: I hope it's second to last, before going to war.

[*Traduction*]

S'il existait une bonne définition, bien précise, quelque part, cela résoudrait la difficulté. Malheureusement, il n'y en a pas. Il se crée des associations d'États régulièrement. Nous avons justement entrepris d'en former une avec le Mexique et les Etats-Unis. Parce que nous avons signé un Accord de libre-échange avec les Etats-Unis, on pourrait même dire que nous sommes déjà en association avec eux. Mais cette association va-t-elle au-delà de nos rapports commerciaux avec les Etats-Unis, jusqu'à nous donner le droit d'accepter d'enclencher ce mécanisme, et ce, uniquement parce que le Canada et les Etats-Unis ont accepté de s'associer dans un autre domaine? C'est trop vague, me semble-t-il. Nous devons définir cela d'une manière plus précise.

M. Friesen: Vous avez dit qu'il faudrait modifier l'article 4, en raison de ce qui est mentionné concernant l'organisation internationale. Vous avez dit qu'il faudrait resserrer les conditions. Je comprends mal pourquoi vous demandez cela. Vous semblez craindre que le Canada prenne des mesures à la demande d'une organisation internationale, alors qu'il n'a pas été démontré qu'il y ait une raison valable pour prendre des sanctions. Il me semble que le processus est loin d'être caché au public. L'exemple le plus probant, c'est la guerre contre l'Irak. Le Conseil de sécurité de l'ONU a démontré hors de tout doute que sa demande m'était pas frivole. On peut être d'accord ou pas, mais ce n'était pas une requête frivole. Ce que vous recherchez particulièrement, je suppose, tout comme nous d'ailleurs, c'est d'éviter que l'on décide d'une manière impétueuse ou frivole d'imposer des sanctions.

Deuxièmement—et je reviendrai là-dessus plus tard—un pays comme le Canada, tout pays qui a intérêt à conserver ses marchés, ne prend pas de telles décisions à la légère, car cela pourra lui faire autant de tort qu'au pays contre lequel les sanctions sont imposées. Les sanctions contre l'Afrique du Sud ont fait perdre des tonnes de possibilités d'affaires, tout comme les sanctions contre l'Irak, etc. Il faut donc démontrer très clairement à la population canadienne qu'il ne s'agit pas d'un geste frivole. Cela dit, pourquoi faudrait-il resserrer encore davantage cet article?

M. Grenville-Woods: Parce que c'est le seul mécanisme par lequel on décide ou non d'imposer les sanctions. Le projet de loi a pour but de mettre en oeuvre une décision prise par quelqu'un d'autre au Canada. Cela semble être l'élément clé de l'article 4:

> Le gouverneur en conseil peut prendre les décrets et règlements qu'il estime nécessaires. . .

Si nous décidons d'appliquer la décision, la recommandation ou la résolution de quelqu'un d'autre, de qui s'agit-il? Si c'est la seule mesure qui déclenche le processus, nous devons savoir quelle en est l'origine. Ce pourrait être le seul argument qu'il faille invoquer à la Chambre pour justifier la décision, à savoir que l'organisation a dit qu'une certaine mesure doit être prise, et c'est pourquoi nous le faisons.

M. Friesen: Mais vous reconnaîtrez avec moi qu'un pays n'impose des sanctions qu'en dernier recours.

M. Grenville-Woods: J'espère que oui, avant de déclarer la guerre.

[*Text*]

Mr. Friesen: Okay, I understand.

Mr. Grenville-Woods: Certainly, it should not be lightly taken. I agree with you completely on that. You can't leave loosey-goosey wording here because you never know what kind of circumstances will motivate an action to be taken and under what circumstances you will have the argument whether or not sanctions should be imposed.

I think you have to make your threshold clear-cut. The debate can then take place at the level of whether this is the right thing to do at this time. It's a Canadian decision at that point, looking at our interests and the usefulness of the sanction to Canadian interests, and their impact and so on. But you should be clear so we don't get into a debate that there is a valid international decision taken by a valid organization that we fully understand. That organization should make that finding of a breach of peace and security before it becomes an issue for us.

Mr. Friesen: Shouldn't that organization present the decision and provide the legitimacy, the document or the procedure? You are the UN organization. Isn't it up to the UN to do that as a threshold?

Mr. Grenville-Woods: If it was the UN, then the wording here would be different. It isn't the UN. It looks like it could be any international organization, and that's exactly the point. Who are these international organizations or associations of states? If it was the UN Security Council or the General Assembly or some organization like that, it would be clear-cut. But you get into murky waters when you just use general words, like "international organization".

Mr. Friesen: You want to have a clear-cut removal of the sanctions procedure. Again, I come back to the cost to Canada of having sanctions. Why would any government maintain sanctions a day longer than it has to, given the effect it has on the Canadian economy? Why would you need to have a procedure for saying it's over now?

Mr. Grenville-Woods: Maybe I'm not clear. That's not my purpose. It's not to say there should be a clear-cut procedure for removal, but the imposition shouldn't be without a time limit. In other words, when you impose sanctions at the first stage, they should be subject to review in a public way to assess their international compliance, their national compliance and their effectiveness.

I think the public analysis should take place, and the best way of doing that is to say they need to be renewed, like the War Measures Act or the Emergency Powers Act. It needs to have a time limit to it because you are taking extraordinary measures, which may have an impact against Canadians as well as others, as you have rightly said.

There should be a public process if they are going to be renewed so you can justify it each time you want to renew them. I agree with you that the government of the day will want to remove them as quickly as possible. But if that is not

[*Translation*]

M. Friesen: D'accord, je comprends.

M. Grenville-Woods: Une telle décision ne devrait pas être prise à la légère, évidemment. Je suis parfaitement d'accord avec vous là-dessus. Mais on ne peut pas conserver une formulation aussi imprécise, car on ne sait jamais à quel moment une situation justifiera qu'une mesure soit prise ou dans quelles circonstances il faudra décider d'imposer ou non des sanctions.

Je pense qu'il faut très clairement établir le seuil. Il peut fort bien suffire de décider si une telle mesure est justifiée à ce moment-là. Il s'agit alors d'une décision qui intéresse le Canada, qu'il faut examiner à la lumière de nos intérêts et de l'utilité de la sanction, ainsi que de ses conséquences. Mais il faudrait que ce soit clair, de manière à ce que l'on ne conteste pas qu'il s'agit d'une décision internationale valable, qui a été prise par une organisation valable, et que nous comprenons parfaitement. Cette organisation devrait faire la preuve de la menace pour la paix et la sécurité avant qu'il soit question que nous lui emboîtions le pas.

M. Friesen: N'est-ce pas à cette organisation qu'il reviendrait de présenter la décision et d'en donner la justification? Vous représentez l'ONU. Cette responsabilité ne relève-t-elle pas de l'ONU?

M. Grenville-Woods: S'il s'agissait de l'ONU, ce serait écrit dans l'article. Mais ce n'est pas de l'ONU qu'il s'agit. On dirait que ce pourrait être n'importe quelle organisation internationale, et c'est précisément contre cela que j'en ai. De quelles organisations internationales ou associations d'États s'agit-il? Si l'on mentionnait le Conseil de sécurité de l'ONU ou l'assemblée générale, ou un organisme comme ceux-là, ce serait évident. Mais une expression comme «organisation internationale», ce n'est vraiment pas clair.

M. Friesen: Vous voulez que l'on prévoie une procédure précise à l'égard de l'élimination des sanctions. Je reviens aux coûts que représentent des sanctions pour le Canada. Pourquoi un gouvernement voudrait-il maintenir des sanctions un jour de plus que nécessaire, compte tenu des effets de telles sanctions sur l'économie canadienne? Pourquoi faudrait-il une procédure spéciale pour y mettre fin?

M. Grenville-Woods: Mes explications ne sont peut-être pas claires. Ce n'est pas le but que je poursuis. Je ne dis pas qu'il devrait exister une procédure particulière à l'égard de l'élimination des sanctions, mais il faudrait fixer une limite aux sanctions dans le temps. Autrement dit, quand on impose des sanctions, dans un premier temps, elles devraient faire l'objet d'un examen public afin d'en évaluer le respect sur le plan international et national, et l'efficacité.

Je pense que l'examen public devrait se faire, et que la meilleure façon de le justifier consiste à dire qu'elles doivent être renouvelées, comme la Loi sur les mesures de guerre ou la Loi sur les pouvoirs d'urgence. Il faut fixer une échéance à ces sanctions, car ce sont des mesures extraordinaires, qui peuvent avoir des conséquences néfastes pour les Canadiens comme pour d'autres, comme vous l'avez indiqué à juste titre d'ailleurs.

Il devrait donc y avoir un processus d'examen public qui permette à chaque fois de justifier que leur application soit renouvelée. J'admets que le gouvernement souhaitera les éliminer aussi rapidement que possible. Mais si cela ne se fait

[*Texte*]

done in a clear and public process kind of way, then I don't think you have as effective a process. You may have them going on longer than you need to because the pressure hasn't built up sufficiently. If there's automatic review, then you know you have to get the information before the public and you have to have the whole process clearly open.

• 1220

Mr. Friesen: You talked about disclosure of assets and you mentioned that this is delicate because of business competition and all those things. But I suggest to you there are a lot of assets that have nothing to do with competition that deserve privacy. For example, if there is an Iraqi here who has $4 million in assets sitting in the bank and the government freezes them and maybe takes them over—it's nobody's business how much a guy has in the bank; there's no competition involved, but a guy is entitled to some privacy.

Mr. Grenville-Woods: It's an interesting question. I would say that once the government has seized something that belongs to another person, that government ought to disclose that information, for whatever reason. The government has taken an action, exercising its public authority, and it should be accountable for it.

Mr. Friesen: What does it do to that person in his national homeland, for example, if it's an unfriendly power and he goes back to visit?

Mr. Grenville-Woods: I presume in those circumstances he has some difficulty, but if those were illegally obtained funds in Canada, then that's something else.

Mr. Friesen: No, it doesn't have to be. Thank you.

Mr. Wilbee (Delta): I have a short question on your review policy. Were you suggesting a fixed term—six months, three months—with repeat reviews, or was it just that you wanted to put the question or comment that a review should be done?

Mr. Grenville-Woods: I'm a little torn. I think in my own mind that a six-month review is valid. It doesn't have to be a thorough-going review. The question is that a report should be tabled, and the House, or maybe the standing committee in question, should decide whether it wants to go into it further or not.

It could be that the situation is still so fluid that in fact it's not worth going into and you want to keep it in effect. But there should be an automatic filing of a report after a period of time and the opportunity for reviewing the imposition of the sanctions at that time. I would say, have it automatic in terms of a period of time, but clearly it doesn't necessarily have to trigger a full parliamentary analysis if it's felt by the House and others that it's not necessary.

Mr. Wilbee: Would a departmental review be adequate or do you want a political review by a committee or the House?

[*Traduction*]

pas dans le contexte d'un processus d'examen public clair et précis, je ne pense pas que le processus sera aussi efficace qu'il pourrait l'être. Il peut arriver que les sanctions soient maintenues plus longtemps que nécessaire, parce que la pression n'aura pas été suffisante. Mais si un examen est prévu, on sait alors que l'information sera fournie au public et que l'ensemble du processus sera ouvert.

M. Friesen: Vous avez fait allusion à la divulgation des éléments d'actif, et vous avez dit que c'est là une question délicate en raison de la concurrence et de bien d'autres choses encore. Mais permettez-moi de vous dire qu'il y a bien d'autres genres de renseignements, qui n'ont rien à voir avec la concurrence, mais qui méritent la discrétion. Par exemple, supposons qu'un Irakien ait 4 millions de dollars d'actif dans une banque, et que le gouvernement les gèle et en prenne peut-être possession—personne n'a à savoir combien d'argent quelqu'un possède; il n'est aucunement question de concurrence, mais une personne à Ottawa a une certaine discrétion au sujet des renseignements qui la concernent.

M. Grenville-Woods: C'est une question intéressante. Je dirais que lorsque le gouvernement saisit quelque chose qui appartient à une autre personne, ce gouvernement doit divulguer cette information, pour quelque raison que ce soit. Le gouvernement a pris une mesure, a exercé son autorité, et il devrait en rendre compte.

M. Friesen: Quelles conséquences cela peut-il avoir pour cette personne dans son pays d'origine, par exemple, s'il s'agit d'un pays dont la réputation est douteuse, et qu'il retourne chez lui en visite?

M. Grenville-Woods: Je suppose que cela lui posera alors quelques difficultés, mais si ses éléments d'actif avaient été obtenus illégalement au Canada, ce serait une autre affaire.

M. Friesen: Non, par forcément. Merci.

M. Wilbee (Delta): J'ai une brève question à poser au sujet de l'examen que vous recommandez. Vous voudriez qu'il y ait un examen tous les six mois, tous les trois mois, ou vouliez-vous tout simplement indiquer qu'il devrait y avoir un examen?

M. Grenville-Woods: Je suis un peu indécis là-dessus. J'ai l'impression qu'un examen semestriel est une solution valable. Il ne sera pas nécessaire que l'examen soit tellement approfondi. L'important, c'est qu'un rapport devrait être déposé, et la Chambre, ou le comité permanent compétent, devrait décider d'approfondir ou non l'examen.

Il pourrait arriver que la situation n'ait tellement pas évolué qu'il ne vaille pas la peine d'effectuer un examen, et que la décision de maintenir les sanctions aille de soi. Mais il devrait y avoir un dépôt automatique d'un rapport qui soit prévu après un certain temps, et la possibilité de réexaminer l'application des sanctions. Il faudrait prévoir une échéance, mais il ne s'agirait pas forcément d'un examen parlementaire complet si la Chambre ou le comité permanent en question ne jugeait pas qu'un tel examen est nécessaire.

M. Wilbee: Un examen ministériel conviendrait-il, ou faudrait-il absolument que ce soit un examen à caractère politique confié à un comité ou effectué par la Chambre?

[*Text*]

Mr. Grenville-Woods: That's why I put this forward. I think there should be a public process because it impacts on the public; it's a highly political issue, obviously, and I think it should be a public review. Obviously, the bureaucratic process would be continuously reviewing it and will probably generate the information. But I don't think an internal review would be satisfactory, at least not from my perspective.

The Chairman: I want to take this opportunity on behalf of the members of the committee to thank you very much for your presentation.

The meeting stands adjourned to the call of the chair.

[*Translation*]

M. Grenville-Woods: C'est précisément pour cette raison que je propose cela. Je pense qu'il devrait y avoir un processus d'examen public, car cela concerne la population; c'est une question hautement politique, évidemment, et je pense qu'elle devrait faire l'objet d'un examen public. Évidemment, les fonctionnaires suivraient continuellement l'évolution de la situation et fourniraient probablement l'information nécessaire. Mais je ne pense pas qu'un examen interne serait satisfaisant, pas pour moi, en tout cas.

Le président: Au nom des membres du comité, je vous remercie infiniment de l'exposé que vous nous avez présenté.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the United Nations Association in Canada:

Jeffrey Grenville-Woods, National President.

TÉMOIN

De l'Association canadienne pour les Nations Unies:

Jeffrey Grenville-Woods, président national.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC3
-1992
E15

Governme
Publicatio

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Tuesday, April 28, 1992

Chairman: Bill Attewell

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 8

Le mardi 28 avril 1992

Président: Bill Attewell

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee E on

BILL C-53

An Act to provide for the imposition of special economic measures

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le

PROJET DE LOI C-53

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
MAY 1992
University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

LEGISLATIVE COMMITTEE E ON BILL C-53

Chairman: Bill Attewell

Members

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay—(8)

(Quorum 5)

Bill Farrell

Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF E SUR LE PROJET DE LOI C-53

Président: Bill Attewell

Membres

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Bill Farrell

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 28, 1992
(9)

[*Text*]

Legislative Committee E on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures, met at 11:05 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Bill Attewell, presiding.

Acting Members present: Lloyd Axworthy for Jerry Pickard; David Bjornson for Marcel Tremblay; Benno Friesen for John E. Cole; David Kilgour for David Berger; Svend Robinson for Bill Blaikie; Walter Van De Walle for Jim Hawkes and Stan Wilbee for Albert Cooper.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Michel Rossignol, Research Officer.

Witnesses: Individual: Dr. Eric Hoskins. *From the Canadian Bankers' Association:* Peter J. Nicholson, Senior Vice-President and Executive Assistant to the Chairman, Executive Administration, Scotiabank; Robin B. Gray, Vice-President, Trade, Corporate Banking, The Royal Bank of Canada; John Burnett, Senior Vice-President, General Counsel, The Royal Bank of Canada; David E. Phillips, Vice-President, General Counsel and Secretary, Canadian Bankers' Association; James C. Baillie, Partner, Tory Tory Deslauriers & Binnington.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 20, 1992 relating to Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, February 27, 1992*).

Dr. Hoskins made an opening statement and answered questions.

David Phillips, Peter Nicholson, Robin Gray and James Baillie made opening statements and, with John Burnett, answered questions.

At 12:50 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

Bill Farrell

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 AVRIL 1992
(9)

[*Traduction*]

Le Comité législatif E chargé du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, se réunit à 11 h 05, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Bill Attewell (*président*).

Membres suppléants présents: Lloyd Axworthy remplace Jerry Pickard; David Bjornson remplace Marcel Tremblay; Benno Friesen remplace John E. Cole; David Kilgour remplace David Berger; Svend Robinson remplace Bill Blaikie; Walter Van De Walle remplace Jim Hawkes; Stan Wilbee remplace Albert Cooper.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Michel Rossignol, attaché de recherche.

Témoins: À titre particulier: Dr Eric Hoskins. *De l'Association des banquiers canadiens:* Peter J. Nicholson, vice-président principal et adjoint du président du conseil, Bureau de direction, Banque Scotia; Robin B. Gray, vice-président, Commerce international, Services à l'entreprise, Banque Royale du Canada; John Burnett, premier vice-président, conseiller général, Banque Royale du Canada; David E. Phillips, vice-président, chef du contentieux et secrétaire, Association des banquiers canadiens; James C. Baillie, associé, Tory Tory Deslauriers & Binnington.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 20 février 1992, le Comité reprend l'examen du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 février 1992*).

Dr Hoskins fait un exposé et répond aux questions.

David Phillips, Peter Nicholson, Robin Gray et James Baillie font un exposé et, avec John Burnett, répondent aux questions.

À 12 h 50, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Bill Farrell

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by electronic Apparatus*]

Tuesday, April 28, 1992

• 1104

The Chairman: I think we can begin the meeting. We have a quorum. We expect some other members to arrive.

This continues regarding legislative committee E on Bill C-53. With us today we have Dr. Eric Hoskins, who was the co-ordinator of the Harvard Study Team. Dr. Hoskins, I have a copy of your brief. I think you want permission to be able to hand this out. It's in one language only. Is the committee agreeable to distributing this? The clerk will help with that, then.

• 1105

Dr. Hoskins, I believe you understand that we have about 45 minutes maximum. So you're going to make a presentation of *x* number of minutes and then we'll get into the questioning. Perhaps you would like to begin now, and I welcome you to our committee, sir.

Dr. Eric Hoskins (Co-ordinator, Harvard Study Team): Good morning. I thought what I would do is speak for approximately 15 minutes. My testimony will be composed of two parts. One will be a brief description of the situation in Iraq, linking that to the impact of the sanctions and the war and the internal conflict in that country.

In the second part of my testimony, I was hoping I could speak specifically to Bill C-53, again using examples from my own personal experience with Iraq on how I feel some important changes could perhaps be made to this legislation.

Because I am perhaps a bit more obscure than some of the other individuals who have testified here, I have prepared a paragraph describing who I am and some of my past experience. So, very briefly, what I would like to do is start with that.

I am a medical doctor educated in Canada and I've completed post-graduate research at Oxford University in England as a Rhodes Scholar. My specialty is public health but specifically famine and disaster relief and emergencies.

Prior to the Gulf War, I worked in Sudan and in Ethiopia for approximately three years. I was involved in projects that involved the United Nations and also some Canadian-funded projects. More relevant, I suppose, to the current testimony is that during 1991 I was initially based in Amman during the war and became the field co-ordinator for what was known as the Innocent Victims of War project here in Canada, a coalition of more than 20 Canadian NGOs. The coalition raised more than $1 million in medicines to provide to civilian victims of the war in Iraq.

In addition, I was and I am the co-ordinator of the UNICEF-funded Harvard Study Team, which involved 90 researchers who went to Iraq in August and September of last year. The product of that visit was a 300-page document detailing the human impact of the Gulf crisis.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mardi 28 avril 1992

Le président: La séance est ouverte. Il y a quorum. D'autres membres du comité arriveront sous peu.

Le comité législatif E poursuit son étude du projet de loi C-53. Nous accueillons aujourd'hui le D[r] Eric Hoskins, coordonnateur du groupe d'étude de Harvard. Docteur Hoskins, j'ai un exemplaire de votre mémoire. Je crois que vous vouliez que nous vous autorisons à le distribuer. Il est en anglais seulement. Le comité accepte-t-il que ce document soit distribué? Le greffier va donc le faire.

Comme vous le savez, docteur Hoskins, nous disposons d'au plus 45 minutes. Vous présenterez donc votre exposé, puis nous vous poserons des questions. Vous avez la parole; je vous souhaite la bienvenue à cette séance de notre comité.

Dr Eric Hoskins (coordonnateur, Groupe d'étude de Harvard): Bonjour. Je pense faire un exposé d'environ 15 minutes. Mon témoignage se compose de deux parties. Je vous donnerai d'abord une brève description de la situation en Irak tout en insistant sur les conséquences des sanctions et de la guerre ainsi que du conflit intérieur qui fait rage dans ce pays.

Dans la deuxième partie de mon témoignage, je parlerai plus précisément du projet de loi C-53 et je vous donnerai des exemples, tirés de mon expérience personnelle en Irak, pour illustrer les changements importants qui, selon moi, devraient être apportés à ce projet de loi.

Comme je suis peut-être moins connu que certains autres témoins qui ont comparu ici, j'ai préparé un court paragraphe décrivant mes antécédents et mon expérience, et je commencerai par cela, très brièvement.

Je suis médecin et j'ai fait mes études au Canada. J'ai fait des recherches et des études supérieures à l'Université d'Oxford en Angleterre à titre de boursier Rhodes. Ma spécialité est la santé publique, plus précisément les secours en cas d'urgence, de famine et de catastrophe.

Avant la guerre du Golfe, j'ai travaillé pendant environ trois ans au Soudan et en Éthiopie. J'ai participé à des projets des Nations Unies et à des projets financés par le Canada. Par ailleurs, et cela a probablement plus de rapport avec mon témoignage d'aujourd'hui, en 1991, pendant la guerre, j'ai été basé à Amman et j'ai été coordonnateur sur le terrain du projet «Victimes innocentes de la guerre», une coalition de plus de 20 ONG canadiennes. Cette coalition a amassé des médicaments d'une valeur de plus d'un million de dollars, qui ont été expédiés aux victimes civiles de la guerre en Irak.

En outre, je suis le coordonnateur du Groupe d'étude de Harvard, qui est financé par l'UNICEF et comprend 90 chercheurs qui se sont rendus en Irak en août et septembre derniers. Cette visite a donné lieu à un rapport de 300 pages décrivant les effets de la crise du Golfe sur la population.

[*Texte*]

As I mentioned, I am currently living in Amman, Jordan, and since the end of the war I've been to Iraq nine times. Most recently, I was in Iraq approximately one month ago.

I should apologize because I'm going to be skipping, always in a forward motion. But I'm not going to read the text as you see it in front of you. I'll be reading parts.

As I mentioned, one month ago I was in Basra in Southern Iraq. It was my ninth trip to that country since the ceasefire. I found Basra literally drowning in its own sewage. This was because there had been no spare parts to repair the sewage and water system in that city.

During that same trip, I visited the Basra Teaching Hospital, a referral hospital for more than 2 million persons. In the hospital's children's ward, 6 of the 12 incubators were non-functioning because of a lack of spare parts. Babies were wrapped in blankets and had hot water bottles pressed up against their bodies to warm them. In the hospital's burn unit, there was no cleansing material to clean wounds and to sterilize the environment. The rate of infection was very high. Children with leukemia were dying because of a lack of anti-cancer drugs. Children with diabetes were dying because of a lack of insulin.

What struck me as particularly encapsulating of the situation in that city was that the chief paediatrician of the hospital would go to the pharmacist and find out what drugs were available that day for treatment before he would actually prescribe his treatment for the patient.

Now, as I mentioned, I am the co-ordinator of the international Harvard Study Team that went to Iraq in August and September of last year. Very briefly, the findings of that mission were that the death rate of children in Iraq had quadrupled since the beginning of the Gulf War. Thirty percent of Iraqi children under five were malnourished, which adds up to approximately 1 million children. There was a shortage of infant formula, which was 50 times its pre-sanction price. That shortage, combined with a complete breakdown in the health infrastructure and the water and sanitation system, has led to an upsurge in infant mortality and disease. And food prices have increased to a level of approximately 50 times what they were prior to the sanctions.

• 1110

As a result of the combined effects of the war, the internal uprisings and their suppression, and the economic sanctions, it was estimated by the Harvard Study Team that 50,000 children under five years of age have already died as a direct consequence of these factors. These are excess deaths that would not normally have occurred had the situation not arisen.

Furthermore, the team estimated that approximately 300 children a day are dying because of the sanctions and the war and the internal uprising, the three items that I mentioned.

[*Traduction*]

Comme je l'ai mentionné, j'habite actuellement à Amman, en Jordanie, et je suis allé en Irak neuf fois depuis la fin de la guerre. J'y étais d'ailleurs il y a à peine un mois environ.

Je vous prie de bien vouloir m'excuser car je ne lirai pas le mémoire que vous avez devant vous dans son intégralité. Je ne ferai qu'en lire des extraits.

Comme je viens de le dire, j'étais à Basra, dans le sud de l'Irak, il y a un mois. Il s'agissait de mon neuvième voyage dans ce pays depuis le cessez-le-feu. J'ai vu une ville littéralement inondée par ses propres eaux usées. On ne dispose d'aucune pièce de rechange pour réparer les systèmes d'eau et d'égoût de Basra.

Pendant ce séjour, j'ai visité l'hôpital universitaire de Basra, un hôpital de référence pour plus de 2 millions de personnes. Dans la salle des nouveau-nés, six des douze incubateurs étaient en panne par suite d'une pénurie de pièces de rechange. Pour réchauffer les bébés, on les avait enveloppés dans des couvertures, une bouillotte pressée contre leurs petits corps. Dans l'unité des grands brûlés, on ne disposait d'aucun désinfectant pour nettoyer les blessures ou pour stériliser le milieu. Le taux d'infection était très élevé. Les enfants atteints de leucémie mourraient par manque de médicaments anticancéreux. Les enfants diabétiques mourraient par manque d'insuline.

Une chose m'a particulièrement frappé, et je crois qu'elle décrit bien la situation de cette ville: chaque jour, le pédiatre en chef de l'hôpital s'adressait d'abord aux pharmaciens pour savoir de quels médicaments on disposait avant d'en prescrire à ses patients.

J'ai mentionné plus tôt que je suis coordonnateur du Groupe d'étude international de Harvard, qui est allé en Irak en août et septembre derniers. Nous avons constaté que le taux de décès des enfants en Irak avait quadruplé depuis le début de la guerre du Golfe. Trente pour cent des enfants irakiens de moins de cinq ans souffraient de malnutrition, soit environ un million d'enfants. Il y avait une pénurie de lait maternisé, lequel se vend maintenant à un prix de 50 fois supérieur à celui demandé avant l'imposition des sanctions. Cette pénurie, associée à un effondrement complet des infrastructures de santé et des systèmes d'égout et d'eau, a provoqué une augmentation du taux de maladie et de mortalité chez les enfants. Le prix des denrées alimentaires est approximativement 50 fois plus élevé qu'il ne l'était avant l'imposition des sanctions.

Le Groupe d'étude de Harvard a estimé que, par suite des effets combinés de la guerre, des soulèvements intérieurs et de la répression, ainsi que des sanctions économiques, 50,000 enfants de moins de cinq ans sont morts. Il s'agit de décès supplémentaires qui ne se seraient normalement pas produits n'eût été de ces circonstances.

En outre, le groupe a évalué à environ 300 le nombre d'enfants qui meurent chaque année par suite des sanctions, de la guerre et des soulèvements intérieurs, les trois facteurs dont j'ai déjà parlé.

[*Text*]

Looking specifically at sanctions in the case of Iraq, I think it's important that we understand that in the absence of a decision by the sanctions committee, in the Security Council of the United Nations, to recognize the existence of urgent humanitarian needs in Iraq, it was impossible, indeed it was illegal, before and during the war to deliver any foodstuffs whatsoever to that country.

According to United Nations figures, Iraq is a country that historically imports more than 70% of its food. Yet from August 6, 1990, to mid-March of 1991, not a single ounce of food was allowed into that country under the terms of Resolutions 661 and 666 of the United Nations sanctions. At approximately the same time as I arrived in Jordan during the war, there erupted within the sanctions committee a dispute that concerned baby milk or infant formula. Specifically, it was deemed that for infants under the age of six months milk was classified as an emergency supply—indeed, was a medicine—and hence was allowed under the terms of the sanctions to be imported into Iraq. For children over six months, however, milk was deemed to be a food and hence was not exempt.

As I mentioned, I was in Amman at that time, and shortly after the conclusion of the military conflict, I was poised to transport the donated shipment of infant formula into Iraq. But I was advised by the United Nations that unless I could provide sufficient guarantees that this infant formula would not be given to children older than six months of age, I would be in violation of the sanctions. Needless to say, the milk stayed behind.

I will move to the proposed Special Economic Measures Act, Bill C-53. But before getting into specifics, I want to say that despite all of the literature and the briefs and the summaries that I have read over the past several weeks concerning this bill, there really is nothing in it that convinces me that this bill is protective towards vulnerable groups. In a sense, I would describe it as not a people-or a baby-friendly bill. Indeed, given that sanctions are perhaps the most violent form of non-violence that we have, we need to take special measures to try to protect the vulnerable groups within a targeted population.

Subclauses 4.(4) to 4.(6) govern the issuance of exemption permits, and in my opinion, which is based largely on my experience in Iraq, this portion of the bill is not adequate. It is not even feasible to provide a mechanism through which individuals and organizations providing humanitarian assistance in sanctioned countries must first obtain permission for exemption. I believe this procedure is bound to be not only time-consuming but ambiguous in deciding upon the criteria for exemption. It will be subject to bias, and very often this particular legislation will be unknown on inaccessible to many humanitarian workers and completely impractical, I feel, in acute emergency situations that by definition invariably require an immediate and urgent humanitarian response.

[*Translation*]

En ce qui concerne précisément l'imposition de sanctions à l'Irak, il importe de comprendre que, en l'absence d'une décision rendue par le comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies, reconnaissant l'existence de besoins humanitaires urgents en Irak, il était impossible, voire illégal, d'expédier quelque denrée alimentaire que ce soit dans ce pays avant et pendant la guerre.

Selon les données des Nations Unies, l'Irak importe, et ce depuis longtemps, plus de 70 p. 100 de sa nourriture. Pourtant, du 6 août 1990 à la mi-mars 1991, pas une seule once de nourriture n'a pu être importée dans ce pays aux termes des résolutions 661 et 666 de l'ONU. À peu près au moment de mon arrivée en Jordanie pendant la guerre, une querelle a éclaté au sein du comité des sanctions concernant le lait maternisé. On a décidé que, pour les bébés de moins de six mois, le lait serait considéré comme un produit d'urgence—en fait, comme un médicament—et qu'il pourrait être importé en Irak aux termes des résolutions sur les sanctions. Cependant, pour les enfants de plus de six mois, le lait serait considéré comme une nourriture et ne pourrait faire l'objet d'une exemption.

J'ai déjà mentionné que j'étais à Amman à ce moment-là et, peu de temps après la fin du conflit militaire, j'étais sur le point d'expédier en Irak une cargaison de lait maternisé qui nous avait été donné. Or, l'ONU m'a indiqué que, à moins que je ne puisse garantir que ce lait maternisé ne serait pas donné à des enfants de plus de six mois, je me rendrais coupable d'une violation des résolutions sur les sanctions. Il va sans dire que le lait n'a pas été expédié.

Je vais aborder maintenant le projet de loi C-53, la Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales. Avant d'entrer dans les détails, je tiens à dire que, en dépit de tous les documents, de tous les mémoires et de tous les résumés que j'ai lus au cours des dernières semaines sur ce projet de loi, je ne suis pas convaincu que cette mesure législative protège les groupes vulnérables. Je dirais donc que ce projet de loi n'est pas axé sur les besoins des gens ou des enfants. En fait, étant donné que les sanctions sont probablement la forme la plus violente de pression non violente dont nous disposons, nous devons accorder un soin spécial à la protection des groupes vulnérables au sein des populations visées.

Les paragraphes 4.(4) à 4.(6) régissent la délivrance de permis et, à mon avis et selon mon expérience en Irak, ces dispositions sont inacceptables. Il est inconcevable d'exiger des particuliers et des organismes qui accordent une aide humanitaire aux pays faisant l'objet de sanctions qu'ils obtiennent d'abord un permis. J'estime que cette procédure prendra beaucoup de temps et que l'établissement des critères d'exemption ne pourra qu'être qu'ambigu. Elle sera empreinte de préjugés et, souvent, cette exigence législative sera inconnue de beaucoup de ceux qui oeuvrent pour l'aide humanitaire et peu pratique dans les situations d'extrême urgence, lesquelles, par définition, exigent une réponse humanitaire immédiate.

[*Texte*]

• 1115

It also makes planning extremely difficult because one does not know in fact whether one's plans will be approved by this committee or not and, indeed, what would be the circumstances if there were not a Canadian consulate or embassy in the country where the individual or organization resides who would like to submit an application.

But to give a very precise example, on February 16, 1991, during the height of the war, we took into Iraq what was to be the first ever international humanitarian convoy that went into that country. The trucks were loaded up with surgical supplies and emergency medicines for civilians who had been victims of the bombardment. We were acting in full compliance with not only the sanctions resolutions but also the Geneva Convention's resolutions.

Yet, in the middle of this effort, it's difficult for me to see or to imagine how one would be able to effectively mount such an urgent humanitarian operation while at the same time obtaining authorization from the Canadian government for travel to Iraq, accompanied by these humanitarian supplies. Presumably the same would apply for an organization like the Red Cross, for example, if that organization wished to respond to an earthquake in a country that also had sanctions applied against it. So under such circumstances, I feel such a mechanism would simply not work in a timely and effective fashion.

I also feel this bill goes a lot further than any existing Canadian legislation in limiting the freedom of non-governmental organizations to provide assistance to troubled civilians. It does this in the face of increasing efforts within the United Nations in fact to guarantee those very rights, that despite sovereignty, people in areas of conflict or in difficult circumstances, it is believed now by the United Nations, do have a right to health care and do have a right to food, medicine, and other basic needs.

Along these same lines I've been mentioning, I have a specific concern about paragraph 4.(2)(e). This paragraph refers to prohibition of "the provision or acquisition of financial services. . .or any other services". Now, the problem I have is with the word "other", because that word is subject to very wide interpretation, I think. I believe this question about the definition of the word "other" is best illustrated by referring to the United States Emergency Economic Powers Act, which I understand is the American equivalent of Bill C-53.

The U.S. act refers to the prohibition of various transactions, as they call them. The Centre for Constitutional Rights in New York, which is a think-tank of constitutional lawyers, has placed the following interpretation on this terminology, and indeed the act and its predecessor in the United States, the Trading with the Enemy Act, have been implemented in this fashion to restrict the Cambodian operations of the American branch of the Mennonite Central Committee.

I am quoting the Centre for Constitutional Rights here. They say, for example:

[*Traduction*]

Cela rendra aussi la planification extrêmement difficile puisqu'il serait impossible de savoir si les plans établis seront approuvés par ce comité ou non. Et que se possera-t-il lorsqu'un particulier ou un organisme voulant présenter une demande de permis se trouve dans un pays ne disposant ni d'une ambassade ni d'un consulat canadiens?

Laissez-moi vous donner un exemple précis. Le 16 février 1991, au plus fort de la guerre, nous avons conduit en Irak ce qui devait être le premier convoi humanitaire international à entrer dans ce pays. Les camions étaient chargés d'équipement chirurgical et de médicaments d'urgence pour les victimes civiles des bombardements. Nous respections en tous points non seulement les résolutions sur les sanctions, mais aussi les résolutions de la Convention de Genève.

Je vois mal comment on pourrait mettre sur pied un tel projet d'urgence de façon efficace tout en tentant d'obtenir du gouvernement canadien l'autorisation de se rendre en Irak et d'y apporter ces produits. Je présume que cela s'appliquerait aussi aux organisations telles que la Croix-Rouge, par exemple, qui voudrait porter secours aux victimes d'un tremblement de terre dans un pays faisant l'objet de sanctions. Dans de telles circonstances, la procédure prévue par le projet de loi ne pourrait être appliquée de façon prompte et efficace.

J'estime aussi que ce projet de loi limite plus que toute autre loi canadienne existante la possibilité pour les organisations non gouvernementales d'aider les civils touchés par des conflits, et ce, pendant que les Nations Unies déploient des efforts croissants pour garantir ces droits. L'ONU estime maintenant que, en dépit de la souveraineté des pays, les populations se trouvant dans des zones de conflits ou dans des situations difficiles ont le droit de recevoir des soins, d'obtenir de la nourriture et des médicaments et de satisfaire leurs autres besoins fondamentaux.

Pour faire suite à ce que j'ai déjà mentionné, je suis particulièrement préoccupé par l'alinéa 4(2)e). Cette disposition interdit «la prestation. . . de services, notamment de services financiers. . . ou l'acquisition de tels services». Je m'inquiète de l'emploi du mot «notamment» qui pourrait être interprété de bien des façons. La définition du terme «notamment», ou «other» dans la version anglaise, est particulièrement bien illustrée par la «Emergency Economic Powers Act», l'équivalent américain du projet de loi C-53.

La loi américaine interdit diverses activités. Le «Centre for Constitutional Rights» de New York, un groupe de réflexion composé de constitutionnalistes, a interprété comme suit ces termes que l'on retrouve dans cette loi ainsi que dans celle qu'elle a remplacée, la «Trading with the Enemy Act», lesquelles ont eu fait été interprétées de cette façon pour limiter les activités au Cambodge de la section américaine du Comité central mennonite.

Je cite donc le «Centre for Constitutional Rights», qui dit notamment:

[*Text*]

No member of your group should provide any service having "value", no matter how nominal the value. As an example, if there were a physician on your trip, we would recommend that she or he refrain from volunteering to work for a morning in a medical clinic treating patients. Arguably, she or he would be transferring a thing of value, service, to an Iraqi national which the government

—in this case the United States—

could argue violates the embargo.

More simply stated, if Bill C-53 had been implemented a year ago in response to the Gulf crisis, I would quite possibly, quite likely in fact, be one of the individuals now facing a five-year jail term for the 14 months of humanitarian medical work I've been doing in Iraq.

• 1120

Similarly, two Americans providing humanitarian aid to Iraq who are working with me were discouraged from entering that country after being told by the United States that under the Emergency Economic Powers Act it was illegal to use U.S. passports to enter Iraq. The passports were considered property and the granting of a visa could be considered a transaction, and therefore they could be subject to prosecution on return to the United States.

It's for this reason that I'm concerned about the inclusion of a word so vaguely defined as "other". I feel that either this word should be clearly defined or it should be excised.

The next point I'd like to make is in reference to paragraph 4.(2)(b). This paragraph refers to prohibition of "the exportation, sale, supply or shipment of any goods", the key word here being "goods". From a humanitarian perspective, I believe it is essential that there be an explicit exemption for materials and supplies for essential civilian needs such as food and medicine, as is made explicit in the United Nations Resolutions 661 and 666 for sanctions against Iraq. It's also made explicit in 687, which is the ceasefire resolution.

There's an interesting example in one of Canada's own pieces of legislation, which is the United Nations Iraq regulations implemented shortly after the United Nations sanctions against Iraq. Under this legislation goods were defined quite specifically as "commodities, articles or products of any kind but does not include medical supplies or food intended solely for humanitarian purposes". For those who perhaps aren't particularly concerned about the need to insert such a precise definition, shortly after the implementation of the United Nations Iraq regulations the definition of goods used in this regulation was revoked and the explicit exemption for food and medicine was lost.

[*Translation*]

Aucun membre de votre groupe ne doit dispenser des services ayant une certaine «valeur», quelque nominale que soit cette valeur. Par exemple, si un médecin vous accompagne, nous recommandons qu'il s'abstienne de soigner des patients dans une clinique médicale à titre de bénévole, car on pourrait prétendre qu'il a cédé un bien de valeur, un service, à un ressortissant irakien, et le gouvernement

. . .en l'occurrence, celui des États-Unis. . .

pourrait prétendre que cela constitue une violation de l'embargo.

En termes simples, cela signifie que, si le projet de loi C-53 avait été adopté il y a un an en réaction de la crise du Golfe, il est fort probable qu'on pourrait m'imposer une peine d'emprisonnement de cinq ans pour les quatorze mois de travail humanitaire que j'ai accompli en Irak à titre de médecin.

De même, deux Américains fournissant une aide humanitaire à l'Irak, qui travaillaient avec moi, ont préféré ne pas aller dans ce pays après avoir appris des autorités américaines que, aux termes de la Emergency Economic Powers Act, il était illégal d'utiliser une passeport américain pour entrer en Irak. Le passeport étant considéré comme un bien et l'octroi d'un visa pouvant être considéré comme une activité, ces deux Américains s'exposaient à des poursuites judiciaires à leur retour aux États-Unis.

Voilà pourquoi je m'inquiète de l'inclusion de termes aussi vagues que «notamment». Je crois qu'il faudrait définir clairement ces termes ou les supprimer.

J'aimerais maintenant dire quelques mots au sujet de l'alinéa 4.(2)b). Cet alinéa interdit «toute opération, notamment exportation, vente, fourniture ou envoi. . . portant sur des marchandises», le mot clé ici étant «marchandises». D'un point de vue humanitaire, j'estime qu'il est essentiel d'exempter explicitement les biens et les fournitures nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux des civils, tels que la nourriture et les médicaments, comme on l'a fait dans les résolutions 661 et 666 des Nations Unies sur les sanctions contre l'Irak, ainsi que dans la résolution 687 sur le cessez-le-feu.

On en trouve un exemple intéressant dans une des mesures législatives du Canada, le règlement des Nations Unies sur l'Irak adopté peu après l'imposition des sanctions de l'ONU contre l'Irak. Dans ce règlement, les biens sont définis précisément comme étant «toute marchandise, tout article ou tout produit, à l'exclusion des fournitures médicales et des denrées alimentaires expédiés à des fins purement humanitaires». Pour ceux qui ne sont pas particulièrement préoccupés par la nécessité d'ajouter une définition aussi précise, je dirai que, peu de temps après la mise en application de ce règlement des Nations Unies concernant l'Irak, la définition de «biens» employée dans ce règlement a été supprimée et l'exemption qu'elle permettait pour la nourriture et les médicaments a disparu.

[*Texte*]

As I mentioned earlier, food was actually prohibited by law, by the United Nations resolutions, from entering Iraq from August 6 until mid-March of 1991. Iraq is a country that historically imports more than 70% of its foodstuffs and consumes more than 10,000 tonnes of food a day.

The primary concern I have with this bill is that it doesn't do enough—and I think that's clear from what I'm saying—to protect the vulnerable residing within the sanctioned country itself. It provides no firm guarantees that the basic human rights of the civilian population will be upheld.

Very briefly, I'll touch on several other points that I'd like to make concerning this specific legislation. One is that due to the potentially harmful impact of this legislation and of sanctions and the constantly changing international circumstances that may dictate their withdrawal, it's important that the present bill include a review process that will allow such changes. It would seem appropriate that the same mechanism as is currently used by the United Nations itself, a 60-day review process in the case of Iraq, be used for this legislation. In the United Nations sanctions against Iraq must be actively renewed every two months.

A 60-day review will allow, among other things, a determination of the need to maintain the freezing of assets. This is particularly relevant here in Canada. In the case of Iraq, despite the issuance of a United Nations document on May 16, 1991, indicating very clearly that Iraqi frozen assets can be legally released for the purchase of humanitarian supplies, Canada has chosen not to release them. This decision by Canada is maintained despite the unfreezing of Iraqi assets by the United Kingdom, Switzerland, Germany, Italy and Greece. So I'm recommending that as part of the review process there be a clause that specifically responds to this issue of unfreezing the assets of the target country.

• 1125

As well, based I suppose on experience with the Harvard Study Team, I think it's crucial that along with the review there be a study, indeed a monitoring, of the impact of the sanctions, not only for their effectiveness but also for their impact on the civilian population. As I believe has been mentioned before, I would also recommend that when considering the imposition of sanctions, one not limit oneself only to breaches or perceived breaches of international peace and security.

Indeed, concerns should also be registered over violations of human rights, damage to the environment, and under certain circumstances, internal conflicts. However, I feel very strongly that for such implementation of sanctions to take place under those circumstances it should require international consensus and be supported by international law.

Finally, for my concluding point, in a similar fashion as is provided for in subclause 6.(3), which regards claims for compensation from persons alleging to have suffered losses as a result of the sanctions, I would recommend that a clause be

[*Traduction*]

Comme je l'ai déjà mentionné, les résolutions des Nations Unies ont interdit l'importation de nourriture en Irak du 6 août 1990 jusqu'à la mi-mars 1991. Or, depuis longtemps, l'Irak importe plus de 70 p. 100 de ses denrées alimentaires et consomme plus de 10,000 tonnes de nourriture par jour.

Ma principale préoccupation, et je crois l'avoir dit clairement, est que ce projet de loi ne protège pas suffisamment les habitants les plus vulnérables des pays faisant l'objet de sanctions. On n'y trouve rien qui garantisse que les droits fondamentaux des populations civiles seront respectés.

J'aimerais mentionner brièvement d'autres aspects de ce projet de loi qui m'inquiètent. Étant donné les répercussions négatives que ce projet de loi et que l'imposition de sanctions pourraient avoir et étant donné que l'évolution constante de la situation internationale pourrait mener au retrait de ces sanctions, il importe que ce projet de loi prévoie un processus d'examen permettant des changements de ce genre. Il serait souhaitable que la procédure employée actuellement par l'ONU, un processus d'examen après 60 jours dans le cas de l'Irak, soit incluse dans ce projet de loi. Les sanctions des Nations Unies contre l'Irak doivent être renouvelées tous les deux mois.

Un examen après 60 jours nous permettrait notamment de déterminer s'il est nécessaire de maintenir le blocage des avoirs. Cela est particulièrement pertinent au Canada. Dans le cas de l'Irak, en dépit de la publication, le 16 mai 1991, d'un document des Nations Unies indiquant clairement que les avoir irakiens gelés pouvaient légalement être débloqués pour l'achat de biens à caractère humanitaire, le Canada a choisi de ne pas le faire. Le Canada a maintenu sa décision malgré le déblocage d'avoirs irakiens par le Royaume-Uni, la Suisse, l'Allemagne, l'Italie et la Grèce. Je recommande donc que, dans le cadre du processus d'examen, on prévoie une disposition portant précisément sur le déblocage des avoirs du pays visé.

Par ailleurs, d'après mon expérience au sein du Groupe d'étude de Harvard, je crois qu'il est crucial que l'examen s'accompagne d'une étude, même d'une surveillance, de l'incidence des sanctions, non seulement en ce qui a trait à leur efficacité mais aussi en ce qui concerne les populations civiles. Comme je crois l'avoir déjà mentionné, je recommande aussi que, lorsqu'on envisage l'imposition de sanctions, on ne tienne pas uniquement compte des violations réelles ou présumées de la sécurité et de la paix internationales.

En fait, on doit aussi tenir compte des violations des droits de la personne, des dommages causés à l'environnement et, dans certains cas, des conflits intérieurs. Cependant, pour que des sanctions soient imposées dans un tel cadre, je crois fermement qu'il faudrait que l'on obtienne un consensus international et que l'on s'appuie sur le droit international.

Pour conclure, je recommande que, tout comme le paragraphe 6.(3) prévoit l'indemnisation des personnes qui prétendent avoir subi une perte ou des dommages découlant de l'application de sanctions, on ajoute une disposition

[*Text*]

inserted that requires all reasonable measures to be taken to ensure the protection of those civilians, especially children, who could be, or are, adversely affected by the implementation of the measures contained in this bill.

I think the example we have with Iraq is the documented mortality rates of four times what they were prior to the war, prior to the sanctions, and a huge number of child deaths in that country. One thing we can do and have a responsibility to do is to ensure that this legislation is as non-violent or least-violent a form of legislation that we can make it. I thank you.

The Chairman: Thank you, Dr. Hoskins. You've obviously benefited from extensive experience there. I want to thank you for a very thorough brief, and the focusing on several specific recommendations.

Colleagues, we just have about 15 minutes left. I wonder if I might suggest three five-minute periods.

Mr. Axworthy (Winnipeg South Centre): This doesn't give much time. I think Dr. Hoskins brings to the committee a unique experience, having been part of the most recent sanctions policy. I have a couple of questions. I just want to probe some of your recommendations.

First, are you telling us that during the imposition of the sanctions during the Gulf War and subsequent to it, the provisions for the supply of humanitarian aid, food and medicine, hasn't been fully implemented or has not been monitored or been given the kind of assurances we've had that such supplies could be delivered?

Dr. Hoskins: What I can tell you, first of all, is to reiterate that under the terms of Resolutions 661 and 666, it states very specifically that: "Until such time as a humanitarian emergency is declared, no food whatsoever"—and I think I'm quoting it exactly here, I've said it so many times—"is allowed into Iraq".

Resolution 666 goes on further to say that the only organization, the only people, who can declare that emergency are the Security Council themselves or, through the sanctions committee, part of the Security Council. That declaration wasn't made until early March 1991, subsequent to the ceasefire. It wasn't made for a variety of reasons.

First, despite the fact that there was evidence prior to the conflict's beginning that ordinary Iraqis were suffering as a result of the sanctions, it wasn't until February 17 that a United Nations convoy arrived in Baghdad and was able to determine that, yes, indeed there was a humanitarian emergency. So from that period of August 6, which is when the sanctions were first implemented, to about the middle of March, it was patently illegal for anything to go in.

• 1130

Mr. Axworthy: Dr. Hoskins, that raises an important point. You're recommending that the bill be amended to ensure that under Canadian law, direct humanitarian assistance could be delivered without penalty. What would happen if that did not coincide with the international sanctions policy that was adopted by the Security Council? Which would take precedence? Which would be the law that Canadian nationals would have to respect?

[*Translation*]

exigeant que toutes les mesures raisonnables soient prises pour assurer la protection des civils, particulièrement des enfants, qui sont ou qui pourraient être lésés par l'application des dispositions de ce projet de loi.

Dans le cas de l'Irak, par exemple, nous savons que le taux de mortalité est de quatre fois supérieur à ce qu'il était avant la guerre, avant l'imposition des sanctions, et qu'un nombre effarant d'enfants sont morts dans ce pays. Nous pouvons et nous devons veiller à ce que ce projet de loi soit le moins violent possible. Je vous remercie.

Le président: Merci, docteur Hoskins. De toute évidence, vous avez bénéficié de votre vaste expérience dans ces pays. Je vous remercie de nous avoir présenté un mémoire très complet et d'avoir mis l'accent sur vos recommandations.

Chers collègues, il nous reste environ quinze minutes. Je suggère donc trois périodes de cinq minutes.

M. Axworthy (Winnipeg-Sud-Centre): Cela ne me donne pas beaucoup de temps. Le docteur Hoskins a fait bénéficier le comité d'une expérience unique puisqu'il a été tout récemment dans un pays faisant l'objet de sanctions. J'ai quelques questions à poser. J'aimerais avoir plus de détails sur certaines de vos recommandations.

Tout d'abord, avez-vous dit que, pendant l'imposition des sanctions au cours de la guerre du Golfe et par la suite, la mise en oeuvre des dispositions sur l'aide humanitaire et l'octroi de médicaments et de nourriture n'a pas été complète ou n'a pas été surveillée, ou qu'elle n'a pas été réalisée bien qu'on nous ait assurés que cela était possible?

M. Hoskins: Je peux d'abord vous répéter que, aux termes des résolutions 661 et 666: «tant qu'un état d'urgence nécessitant une aide humanitaire n'a pas été déclaré, aucune denrée alimentaire»—et je crois qu'il s'agit là des mots exacts, car j'ai répété cette citation si souvent—«ne peut être exportée en Irak».

La résolution 666 stipule en outre que seul le Conseil de sécurité peut déclarer l'état d'urgence par l'entremise de son comité des sanctions. Cette déclaration n'a cependant été faite qu'au début de mars 1991, après le cessez-le-feu, et ce, pour diverses raisons.

Avant que la guerre ne soit déclarée, il avait été prouvé que l'Irakien moyen souffrait de l'imposition des sanctions. Or, ce n'est que le 17 février qu'un convoi des Nations Unies est arrivé à Bagdad et qu'il a pu déterminer que, en effet, il y avait état d'urgence nécessitant une aide humanitaire. À compter du 6 août, moment où les sanctions sont entrées en vigueur, jusqu'à la mi-mars, toute entrée de marchandise dans le pays devenait illégale.

M. Axworthy: Docteur Hoskins, vous soulevez un point important. Vous recommandez d'amender le projet de loi de manière à ce qu'on prévoit une exception dans le cas de l'aide humanitaire. Qu'adviendrait-il si cela contrevenait à la politique des sanctions internationales adoptée par le Conseil de sécurité? Qu'est-ce qui aurait préséance dans ce cas? Quelle loi les Canadiens seraient-ils tenus de respecter?

[*Texte*]

Dr. Hoskins: That's a very important point and I think it is one of the points this committee will have to determine. In those specific circumstances, or when the well-being of individuals in that sanctioned country is at risk, what takes precedence? Clearly, there are a substantial number of international statutes, documents and regulations which attest to the right of civilians, not only during conflict but outside of conflict, to these basic needs that I've been talking about.

I'm a physician, not a politician. It's your job as policy-makers and law-makers to make that distinction, but as a physician I would hope that deferral would go to those individuals in the sanctioned country who are suffering as a result of those sanctions. I understand that the United Nations itself has recently begun leaning in the same direction, in the sense that they are actually strengthening the rights of individuals within sovereign states to have access to those basic needs, even if that means sacrificing some level of sovereignty of that country.

Mr. Axworthy: Following from there, how do you monitor or assess the damage or impact? We had the sanctions committee at the Security Council, but from my direct experience of having sat on this committee during the the Gulf War and others, I can tell you that the level of information we received was pretty limited—"paltry" would be the proper expression.

How would you see us being able to make those judgment calls as to when to apply the provisions of those acts, and to maintain that monitoring impact study that you recommend?

Dr. Hoskins: Using Iraq as an example, and I believe the Security Council and the sanctions committee themselves do have access to a great deal of information regarding the impact of the sanctions on that country, there is and will be for some time to come a tremendous amount of information that is readily available. It simply requires an individual or a committee or a group of individuals who are interested in collecting that information.

Being the co-ordinator of the Harvard Study Team, I think that what we saw in Iraq was an opportunity and perhaps a precedent for the future, in the sense that this team of 90 researchers and academics, all very experienced in their fields, across a wide range of disciplines, was able to produce what I believe is the most comprehensive document that exists on the human impact of the Gulf War and the crisis surrounding it.

To answer your point, I think the information does and will exist under these circumstances. It might—

Mr. Axworthy: But it requires a review process to make sure it's there.

Dr. Hoskins: It requires a review process, and that's why I suggested it be linked with the 60-day review process. If one agrees to the validity of having a 60-day review, one requires information upon which one can make a decision at that 60-day period.

The Chairman: Thank you, Dr. Hoskins.

Mr. Wilbee (Delta): I'm going to split my time with Benno Friesen.

[*Traduction*]

M. Hoskins: Il s'agit d'un point très important sur lequel le comité devra prendre position. En effet, qu'est-ce qui doit primer lorsque le bien-être des habitants du pays faisant l'objet de sanctions est en péril? De nombreux textes, documents et règlements internationaux énoncent les droits des civils, droits qui leur sont reconnus en temps de paix comme en temps de guerre.

Je suis un médecin, et non un homme politique. Il vous incombe à titre de législateurs et de décisionnaires de vous prononcer sur ces questions, mais comme médecin, je ne peux que souhaiter qu'on tienne d'abord compte des besoins de ceux qui seront touchés par les sanctions adoptées à l'égard d'un pays. Les Nations Unies semblent s'être rangées à cet avis dans la mesure où on reconnaît les droits fondamentaux des citoyens d'États souverains, même si cela risque d'empiéter sur la souveraineté d'un État.

M. Axworthy: Dans cette optique, comment évaluer l'impact des sanctions? J'ai siégé au comité des sanctions du Conseil de sécurité lors de la guerre du Golfe, et le moins qu'on puisse dire, c'est que les renseignements qui nous étaient transmis n'étaient pas très complets.

Comment savoir à quel moment on doit avoir recours à ces lois, et comment, comme vous le recommandez, évaluer l'impact des sanctions?

M. Hoskins: Prenons le cas de l'Irak. Je crois que le Conseil de sécurité ainsi que le comité des sanctions savaient assez bien quel était l'impact des sanctions prises à l'égard de ce pays. Les renseignements à cet égard continuent d'ailleurs d'affluer. Il suffit qu'un comité ou un groupe de personnes soit chargé de les recueillir.

À titre de coordonnateur du Groupe d'étude de Harvard qui s'est penché sur la question, je peux affirmer que la guerre du Golfe nous a permis de tester nos compétences et de nous préparer pour l'avenir. En effet, 90 chercheurs et universitaires de tous les domaines ont produit ce que je considère comme étant le document le plus complet sur les conséquences humaines de la guerre du Golfe.

Pour répondre à votre question, l'information nécessaire existe, et il suffit peut-être. . .

M. Axworthy: Mais il faut être en mesure de l'analyser.

M. Hoskins: Oui, et c'est pourquoi je propose un processus d'examen de 60 jours. C'est à la fin de ce processus qu'une décision pourrait être prise.

Le président: Je vous remercie, docteur Hoskins.

M. Wilbee (Delta): Je vais partager mon temps avec Benno Friesen.

[*Text*]

First of all, I appreciate your coming to this hearing today. When the global parliamentarians met in Vancouver recently I spent a lot of time with the Iraqi delegate, who also happened to be a physician, and we discussed the things you're talking about today. His attitude was that they would sooner sell their oil and buy their own supplies.

• 1135

But the question that I brought up with him and what I'd like to ask you, as you are a practical relief worker and know how the system works, is this. what guarantees are there that these humanitarian goods, whether foodstuffs or medicines, are indeed supplied to the civilian population rather than to, say, the military or the ruling elite of the country? That would be the first question.

The second thing I'd like to ask you is about the final point in your recommendation number 8, where you're talking about compensation. Are you suggesting that perhaps if Canada provides sanctions against a country where there is, as you say, four times the expected loss of life, we are in some way financially responsible for this? How can you possibly assign blame or compensation which is what you're doing when there are other factors which you've also discussed? I'll let you answer those and then I think Mr. Friesen has a question.

Dr. Hoskins: Perhaps I'll start with the second question first, and thank you for giving me the opportunity to clarify that. I was simply referring to the part of legislation that dealt with compensation for individuals who felt they had incurred expenses as a result of the sanctions. But my suggestion was that in a similar way we show concern about people, for example here in Canada, who financially suffered as a result of sanctions. In a similar way as identifying that group simply we don't provide compensation—that wasn't my suggestion, but that we include in this legislation that despite the implementation of sanctions we will take all reasonable measures that would ensure the safety of these civilians. I think that we all agree here that none of us intends to hurt civilians by implementation of sanctions. Unfortunately that's very often the case. But what I'm suggesting is that as part of the legislation we actually put in it that consideration.

Now, to answer your first question, to be honest there never is a 100% solid guarantee that humanitarian aid provided to any country is going to reach the intended recipient, but what one wants to do is provide a mechanism that will at least maximize the ability to have it reach those intended.

With regard to Iraq, what I've been proposing, and indeed in a proposal that I've submitted to External Affairs for the release of Iraqi frozen assets here in Canada, is a monitoring system which is identical and then some to that suggested by the Secretary General of the United Nations in September of 1991. In the case of Iraq the United Nations and the Harvard Study Team both did extensive investigations into the distribution system of the Iraqi government and both concluded there was virtually no evidence that they could find that the food and goods that were being distributed by the Iraqi government were being misused.

[*Translation*]

J'aimerais d'abord vous remercier de votre présence ici aujourd'hui. Lors de la réunion de parlementaires qui s'est tenue à Vancouver récemment, j'ai beaucoup discuté avec le délégué irakien, lui-même médecin, de la situation dont nous venons de parler. Il m'a dit que son pays préférerait pouvoir vendre son pétrole de manière à pouvoir se passer de l'aide humanitaire.

Comme vous avez une expérience pratique du fonctionnement du système d'aide humanitaire, permettez-moi de vous poser la même question que celle que je lui ai posée. Qu'est-ce qui nous assure que l'aide humanitaire, qu'il s'agisse de nourriture ou de médicaments, parvient vraiment aux populations civiles à laquelle elle est destinée et non à l'armée ou à l'élite dirigeante du pays? C'est ma première question.

J'aimerais aussi vous poser une question au sujet de votre recommandation numéro 8. Elle porte sur la question de l'indemnisation. Faut-il comprendre que le Canada doit être tenu pour responsable s'il impose des sanctions à l'égard d'un pays en guerre où les pertes de vie sont quatre fois plus élevées que prévu. Comment peut-on, comme vous le faites, parler de responsabilité ou d'indemnisation lorsque d'autres facteurs entrent en jeu? Vous pouvez répondre tout de suite à mes questions, et M. Friesen vous posera la sienne par la suite.

M. Hoskins: Je répondrai d'abord à votre seconde question. Je suis heureux de pouvoir donner cette précision. Je ne faisais allusion qu'à la partie de la loi qui porte sur l'indemnisation à laquelle auraient droit les citoyens estimant avoir subi un préjudice financier en raison de l'imposition de sanctions. Je proposais simplement qu'on se préoccupe aussi du sort des Canadiens qui subissent un préjudice financier pour la même raison. Je ne proposais pas qu'on les indemnise, mais plutôt que l'on prévoie dans la loi toutes les mesures possibles pouvant assurer la sécurité des civils. Nous nous entendons tous pour dire que ces sanctions n'ont pas pour objet de nuire aux civils. Or, c'est souvent ce qui arrive. Je propose simplement d'en tenir compte dans la loi.

Pour répondre à votre première question, je dois honnêtement reconnaître qu'il est impossible d'être tout à fait sûr que l'aide humanitaire accordée à un pays parvient vraiment à ceux à qui elle est destinée. L'objectif visé, c'est de mettre sur pied un mécanisme de distribution de l'aide qui soit le plus efficace possible.

Pour permettre le déblocage des avoirs iraniens gelés au Canada, j'ai proposé au ministère des Affaires extérieures le même système d'examen que celui qui a été proposé par le Secrétaire général des Nations unies en septembre 1991. Les Nations Unies et le Groupe d'étude de Harvard ont tous deux étudié à fond le système de distribution du gouvernement irakien, et ils ont conclu qu'il n'y avait presque pas de preuve du fait que le gouvernement irakien aurait détourné l'aide alimentaire et médicale destinée aux populations civiles.

[*Texte*]

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Thank you again for coming, not only for coming here but for doing the kind of work that you're doing in Iraq. I gather from the concluding statements in your presentation that you do feel there is a role for sanctions in international relations in situations such as in the Middle East. Did I read you correctly?

Dr. Hoskins: Perhaps I could phrase it by saying that there are many different types of sanctions and, indeed, there are many different types of intervention or pressure that one could bring to bear on another country to get it to change its mind about a particular issue. In the case of Libya, for example, the sanctions that have been applied by the United Nations are largely non-violent ones, with regard to air traffic, reducing the number of embassy personnel, things like that. Now one moves along a spectrum, and as one does that, conditions become more violent, if you will, and innocent civilians do suffer.

• 1140

I don't advocate suffering of civilians. What I would want to do, as I am sure everybody here would want to do if sanctions of any type were applied, is ensure that civilians were somehow protected, or at least protected to the best of our ability. In a sense, I was one of the persons who believed prior to the Gulf War, perhaps like all of us around this table, that sanctions against Iraq were a good idea. Having spent the better part of a year or a year and a half either in that country or in Jordan, I've seen the devastation that sanctions can cause. That is what has led me to make this testimony here, and indeed to make the recommendations that I have had, so that at least if sanctions are applied, we do take great efforts to ensure that vulnerable civilians are protected to the best of our ability.

Mr. Robinson (Burnaby—Kingsway): I want to thank Dr. Hoskins for appearing before the committee and also for his incredible personal commitment and courage in the work he has been doing under, to say the least, very adverse circumstances. Certainly I'm proud, as a Canadian, to know that Dr. Hoskins is a leader in this work. I know he has been recognized for that, I believe by the Rotary International, and rightly so.

One of the tragedies, Mr. Chairman, of modern warfare—and I speak here of warfare as opposed to sanctions—is that something like 80% of the casualties are civilians. We haven't advanced much as a civilization when we look at those kinds of figures. We see the same kind of thing with the impact of sanctions, which is why of course we have to be particularly sensitive to their impact on civilians.

I want to ask just two questions, Mr. Chairman. I want to ask, first of all, if Dr. Hoskins could elaborate on his concerns in respect to the provisions that are in the bill now, subclauses 4.(4) through 4.(6) in respect to exemptions, first of all. What we've been told is that there is no problem with humanitarian aid;, there's no problem for example with doctors such as yourself providing emergency services. Bill Jansen from the Mennonite Central Committee expressed

[*Traduction*]

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Je vous remercie pour votre comparution devant le comité ainsi que pour le travail que vous faites en Irak. Dans votre conclusion, vous semblez reconnaître le bien-fondé de sanctions internationales lorsque se produisent des situations comme celles qui existent au Moyen-Orient. Vous ai-je bien compris?

M. Hoskins: Je dirais plutôt qu'il existe de nombreux types de sanctions ou de nombreux types d'interventions ou de pressions qui pourraient être exercées à l'égard d'un pays dans le but de l'amener à modifier sa position sur un sujet donné. Prenons le cas de la Libye. Les sanctions qui ont été adoptées par les Nations Unies sont dans l'ensemble non violentes et visent notamment le trafic aérien et le personnel diplomatique. Plus on serre la vis, plus la situation se détériore, et plus les civils innocents en souffrent.

Loin de moi l'idée de faire souffrir les civils. Ce que je souhaite, comme vous tous j'en suis sûr, c'est de protéger le mieux possible les civils si des sanctions sont imposées à l'égard d'un pays. Avant la guerre du Golfe, je croyais, comme vous tous sans doute, au bien-fondé des sanctions contre l'Irak. Ayant passé un an ou un an et demi soit en Irak, soit en Jordanie, j'ai constaté de visu le tort que peuvent causer des sanctions. C'est ce qui m'a poussé à vous faire ces recommandations, car si des sanctions doivent être imposées, nous devrions prendre tous les moyens possibles pour protéger, tant que faire se peut, les civils vulnérables.

M. Robinson (Burnaby—Kingsway): Je veux remercier le D[r] Hoskins de sa comparution devant le comité ainsi que du dévouement et du courage incroyables qu'il a manifestés dans des circonstances pour le moins difficiles. Comme Canadien, je suis fier du rôle de chef de file joué par le D[r] Hoskins dans le domaine de l'aide humanitaire. Le Rotary International a, à juste titre, souligné sa contribution.

Ce qui est tragique, monsieur le président, au sujet des guerres modernes—et je parle ici de la guerre par opposition aux sanctions—c'est que les pertes de vie surviennent dans une proportion de 80 p. 100 parmi les civils. Pouvons-nous vraiment nous considérer comme une civilisation avancée? La même chose vaut évidemment au sujet des sanctions, et c'est pourquoi nous devons nous préoccuper de leurs conséquences pour les civils.

J'ai deux questions à poser, monsieur le président. J'aimerais d'abord que le D[r] Hoskins nous précise ses réserves au sujet des paragraphes 4.(4) et 4.(6) portant sur les exceptions prévues à la loi. On nous assure que le projet de loi ne vise pas l'aide humanitaire ni les services d'urgence offerts par des médecins comme vous. Bill Jansen, du Comité central mennonite, craint que cette loi n'ait le même effet qu'a eu la loi américaine sur l'activité des médecins

[*Text*]

concerns about the impact of this legislation being similar to the impact of American legislation on doctors in Cambodia. We were assured that all of this can be covered by the exemption provisions and that if it is genuine humanitarian work, genuine food and so on, in fact a simple exemption can be issued under clause 4 of this bill. I would like you to respond to that particular argument, because I suspect we may hear that again.

The second question, Mr. Chairman, is in respect of the question of the unfreezing of Iraqi assets in Canada. I was concerned to learn that despite the decision of a number of other countries, and I think you've mentioned those countries—Germany, Britain, Switzerland, and a number of other countries—to unfreeze assets to permit the purchase of foodstuffs and medicines, apparently Canada has not yet taken this step. I have a copy of the document to which you refer of May 16, which clearly is authorization by the Security Council for countries such as Canada to unfreeze assets. Could you clarify what the current position is? I understand that you are personally involved in a project to directly link the unfreezing of some $2 million of Iraqi assets in Canada to the purchase of desperately needed medical and food supplies. Could you briefly indicate where that is at?

Dr. Hoskins: In regard to your first question, I believe I gave some specific examples vis-à-vis the American legislation. Perhaps I can begin again by saying that in emergency conditions one thing that is required is spontaneity and being able to respond immediately to circumstances that perhaps one can't anticipate. As I mentioned earlier, this legislation does not allow for that sort of spontaneity. The simple logistics of notification, let alone having to request permission and then wait for that permission... In the case of the sanctions resolutions themselves, we were required to simply notify the sanctions committee in New York that we were planning to take in whatever commodity it was—at that time it was medicine. I would imagine, as was the case for me for quite some time, there are a huge number of people out there who would not even know that this legislation existed, let alone the mechanism that one would have to follow in order to gain permission from it. There's a certain ignorance, if you will, that wouldn't be accounted for in this legislation.

• 1145

The key point I would like to make is that if indeed we are genuinely concerned about the welfare of civilians where sanctions have been applied, and if we do all agree that individuals, wherever they are, have a fundamental right to these basic needs, then I think we should say that, and we should say it clearly. We should say it in the same way that the United Nations themselves do in their resolutions. I don't think any of us here would want to wait until such time that a conflict, for example, does begin. Then a whole different set of circumstances exist where different agendas or biases could be introduced as to whether a particular proposal is approved or not. If it's something we all agree on, I think it's something we can agree on now.

With regard to the second point that you made, I have been involved since December of last year in putting together a proposal for approximately $2 million, whereby the Iraqi frozen assets here in Canada would be released, not to the

[*Translation*]

américains au Cambodge. On nous assure que l'aide humanitaire véritable, et notamment l'aide alimentaire, peut être exclue de l'application de la loi en vertu de l'article 4. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, car d'autres témoins vont sûrement aborder ce sujet.

Ma seconde question, monsieur le président, porte sur le déblocage des avoirs irakiens qui se trouvent au Canada. Je m'inquiète de savoir que le Canada n'a pas suivi l'exemple de pays comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Suisse qui ont décidé de débloquer les avoirs de l'Irak pour permettre à ce pays d'acheter des aliments et des médicaments. J'ai un exemplaire du document du 16 mai auquel vous avez fait allusion, et par lequel le Conseil de sécurité permet clairement le déblocage des avoirs. Pourriez-vous nous préciser quelle est la position actuelle? Je crois comprendre que vous participez personnellement à un projet en vue de débloquer 2 millions de dollars d'avoirs irakiens au Canada, somme qui servira à acheter les médicaments et la nourriture dont la population irakienne a grandement besoin. Pourriez-vous nous dire brièvement ce qu'il en est?

M. Hoskins: En ce qui touche votre première question, je crois que je peux vous donner des exemples concrets dans la loi américaine. Lorsqu'une urgence se produit, ce qui importe, c'est de pouvoir réagir rapidement à des situations imprévues. Comme je le soulignais, cette loi n'est pas suffisamment souple. Il faut donner un avis, demander une permission et ensuite attendre l'autorisation... Pour faire entrer un produit quelconque en Irak, dans ce cas-ci des médicaments, il nous suffisait d'en informer le comité des sanctions. Je suppose qu'un grand nombre de personnes ne connaissaient pas comme moi l'existence de cette loi, et encore moins la façon d'obtenir une permission. La loi ne tient pas compte de ce fait.

Si nous nous préoccupons véritablement du bien-être des civils dans les pays contre lesquels des sanctions sont adoptées, et si nous reconnaissons à tous les hommes certains droits fondamentaux, nous devrions le dire et le dire clairement. Nous devrions le préciser comme le font les Nations Unies dans leurs résolutions. Il ne faut pas attendre le début d'un conflit pour le faire, car à ce moment toutes sortes de facteurs entrent en ligne de compte. Si nous nous entendons tous sur le principe, il conviendrait de le dire.

Depuis décembre dernier, j'essaie, avec d'autres, de faire débloquer 2 millions de dollars d'avoirs irakiens gelés au Canada. Ces avoirs ne seraient pas remis au gouvernement irakien, mais à une organisation non gouvernementale

[*Texte*]

Iraqi government but to a Canadian non-governmental organization based in Toronto called Global Ed/Med Supplies, the executive director of that being Doreen Wicks. I think a lot of people would know Doreen.

That would allow for the purchase of $1.5 million of infant formula, which as I mentioned, is one of the primary reasons why children are dying in Iraq today. It would also allow for the purchase of a quarter of a million dollars' worth of heart medicine. This has been proposed to External Affairs. At this point in time we haven't received a response from them. I am anticipating that it will be positive because, as you said, this is purely a humanitarian effort. In fact, it was initiated by myself, not by the Iraqi government. I went to them with the proposal.

The Iraqis themselves have done everything required for the release of the funds. They've agreed contractually for the funds to go to this Canadian NGO, which would then transfer it to Iraq and they would monitor it themselves. So I'm hoping and I'm anticipating that we do get a positive response from External Affairs, because it is allowed. There is no legal restriction nationally or internationally why this can't be done.

Mr. Friesen: For the record, isn't it true that those countries that have unfrozen assets, to use the term, have done only a very small portion of the assets in those countries? The bulk of the assets remain frozen in those countries—for instance, the U.K. and Germany. They release just a very small sliver of it.

Dr. Hoskins: In that regard, as I mentioned, five countries that I know of have released assets. Britain has released $125 million; Switzerland, $100 million; Germany, 88 million Deutschmarks. These are very sizeable quantities. We're only asking for $2 million here in Canada. But that $2 million will buy enough infant formula for 50,000 children for three months, and it will save a lot of lives. As I mentioned before, 300 kids under five are dying each and every day in Iraq.

Mr. Friesen: Hasn't Canada given something like $23 million in food and medical supplies?

Dr. Hoskins: Admirably so. They have. It's just over $23 million, and I certainly applaud and am grateful for that amount of money being given by Canada. We do need to recognize, though, that the needs in Iraq are tremendous.

Mr. Friesen: None of us has final answers on this. I think all of us understand that. When you see the issue subsequent to the war in the Middle East largely being concerned with the proliferation of nuclear weapons and chemical weapons, and the incredible reluctance of the authorities there to co-operate with the UN teams in ferreting out those weapons, you have to wonder about the level of concern there is within that government to co-operate even on a humanitarian level.

[*Traduction*]

canadienne basée à Toronto qui s'appelle Global Ed/Med Supplies, dont la directrice administrative est M^me^ Doreen Wicks. Je crois que bien des gens connaissent Doreen.

Cette somme permettrait d'acheter pour 1,5 million de dollars de lait maternisé. Comme je l'ai souligné, c'est à la pénurie de lait maternisé qu'on peut surtout attribuer les morts d'enfants qui surviennent à l'heure actuelle en Irak. Les avoirs débloqués serviraient également à l'achat d'un quart de million de dollars de médicaments contre les troubles cardiaques. Une proposition en ce sens a été présentée au ministère des Affaires extérieures. Nous n'avons pas encore reçu une réponse. Je m'attends à une réponse positive, puisqu'il s'agit d'une aide purement humanitaire. C'est moi qui ai eu cette idée, et non le gouvernement irakien. Je lui ai soumis ma proposition.

Les Irakiens eux-mêmes ont fait tout ce qu'ils devaient faire pour obtenir le déblocage des fonds. Ils se sont engagés par contrat à ce que les fonds soient remis à cette ONG canadienne, qui verrait à les transférer en Irak et à surveiller l'utilisation qu'on en fait. Je m'attends donc à recevoir une réponse positive du ministère des Affaires extérieures. Rien ne se pose à l'échelle nationale ou internationale à cette mesure.

M. Friesen: N'est-il pas vrai que les pays qu'on a nommés plus tôt n'ont débloqué qu'une infime partie des avoirs irakiens qu'ils détiennent? Au Royaume-Uni comme en Allemagne, la majorité des avoirs demeure gelée. Seule une infime partie des fonds a été débloquée.

M. Hoskins: À ma connaissance, cinq pays ont débloqué des avoirs irakiens. La Grande-Bretagne a débloqué 125 millions de dollars, la Suisse, 100 millions de dollars, et l'Allemagne, 88 millions de deutschmarks. Il s'agit de sommes importantes. Nous réclamons le déblocage de 2 millions de dollars seulement. Cette somme permettra d'acheter du lait maternisé pour 50,000 enfants pendant trois mois, ce qui sauvera beaucoup de vies. Comme je l'ai mentionné, 300 enfants de moins de cinq ans meurent chaque jour en Irak.

M. Friesen: Le Canada n'a-t-il pas accordé 23 millions de dollars en aide alimentaire et médicale?

M. Hoskins: En effet, et c'est tout à son honneur. Je suis reconnaissant au Canada de cette aide d'un peu plus de 23 millions de dollars. Il ne faut cependant pas oublier que les besoins en Irak sont énormes.

M. Friesen: Il n'y a pas de solution magique. Nous le savons tous. On s'inquiète depuis la guerre au Moyen-Orient de la prolifération des armes nucléaires et chimiques, et quand on sait la réticence incroyable avec laquelle les autorités irakiennes ont accepté de collaborer avec les équipes des Nations Unies chargées de répertorier l'arsenal irakien, on peut se demander à quelle collaboration on peut attendre de ce gouvernement dans le domaine de l'aide humanitaire.

[*Text*]

• 1150

Dr. Hoskins: The difficulty I have found we have been in as a nation and indeed internationally is that we have this uncanny inability to separate politics and political agendas and political intransigence, if you will, from our humanitarian responsibilities. The bottom line is that 300 kids in Iraq are dying every day. If Saddam Hussein is intransigent or if he is unwilling or unable to help his own people, that does not provide us with the excuse to sit and wait while these kids die. For example, there is a very specific proposal that simply requires a political decision—there are no legal restrictions—for the release of enough money that would save a lot of children's lives.

Again, you're the politicians. The separation of politics and humanitarian agendas is very difficult for any of us, let alone for policy-makers and politicians. But we have to do it.

As a point with regard to the $23 million Canada has provided to Iraq, admirably so, we need to recognize that more than $15 million of that has gone to the Kurdish north, which is roughly one-quarter of the population of Iraq. That's not to say that the Kurds don't need it; they do, desperately. They are in a very desperate situation, in a lot of different ways.

The Chairman: With regret, I think we are going to have to close this session.

On behalf of my colleagues, I thank you for your experience and the very sensitive study you have put forth here, including the recommendations. Thank you very much.

Dr. Hoskins: You are welcome.

The Chairman: I would now ask our second group of witnesses, the Canadian Bankers' Association, to come to the table.

Mr. David E. Phillips (Vice-President, General Counsel and Secretary, Canadian Bankers' Association): Mr. Chairperson, members of the committee, we thank you very much for opportunity to appear before you today in connection with Bill C-53.

I would like to introduce the members of our delegation on this bill: Mr. Robin Gray, Vice-President, Trade, the Royal Bank of Canada; Mr. Jack Burnett, General Counsel, the Royal Bank of Canada; Mr. Peter Nicholson, Senior Vice-President and Executive Assistant to the Chairman, Scotiabank; and Mr. James Baillie, QC, of the law firm Tory Tory Deslauriers & Binnington. Mr. Baillie, I should mention, was special counsel to the Canadian Bankers Association when we were engaged in discussions with the Government of Canada involving the impact of the Iraq-Kuwait sanctions on the financial services industry. He has a particularly detailed knowledge of some of the considerations that were involved in drafting the orders at that time.

[*Translation*]

M. Hoskins: La difficulté, au Canada, c'est que nous semblons étrangement incapables de faire la distinction entre, d'une part, la politique, les objectifs politiques et l'intransigeance politique, si l'on veut, et, d'autre part, nos responsabilités en matière d'aide humanitaire. En fin de compte, il y a 300 enfants qui meurent chaque jour en Irak. Si Saddam Hussein est intransigeant, s'il est incapable d'aider son peuple ou s'il ne veut pas le faire, ce n'est pas une excuse pour ne rien faire et y laisser ces enfants mourir. Il y a par exemple une proposition très précise qui exige simplement une décision politique, qui ne comporte aucune contrainte juridique et qui permettrait de canaliser suffisamment d'argent pour sauver la vie de beaucoup d'enfants.

Évidemment, vous êtes en politique. C'est difficile pour quiconque de faire la distinction entre la politique et l'aide humanitaire, et c'est encore plus difficile pour les politiciens et ceux qui sont chargés de prendre les décisions, mais il faut le faire.

Au sujet des 23 millions de dollars que le Canada a fournis à l'Irak, geste admirable, nous devons reconnaître que plus de 15 millions de dollars sont allés aux Kurdes du Nord, qui représentent à peu près le quart de la population de l'Irak. Cela ne veut pas dire que les Kurdes n'en ont pas besoin, tout au contraire, ils en ont désespérément besoin. À bien des égards, ils sont dans une situation tout à fait désespérée.

Le président: Je regrette, mais je crois que nous devons maintenant mettre fin à cette partie de la réunion.

Au nom de mes collègues, je vous remercie pour l'excellent document que vous nous avez présenté, sans oublier les recommandations. Merci beaucoup.

M. Hoskins: Je vous en prie.

Le président: J'invite maintenant notre deuxième groupe de témoins, représentant l'Association des banquiers canadiens, à se présenter.

M. David E. Phillips (vice-président, Affaires juridiques, chef du contentieux et secrétaire, Association des banquiers canadiens): Monsieur le président, messieurs les membres du comité, nous vous remercions beaucoup de nous donner l'occasion de comparaître aujourd'hui devant vous au sujet du projet de loi C-53.

Je voudrais d'abord vous présenter les membres de notre délégation: M. Robin Gray, vice-président au commerce international de la Banque Royale du Canada; M. Jack Burnett, chef du contentieux de la Banque Royale du Canada; M. Peter Nicholson, premier vice-président et adjoint exécutif au président de la Banque de Nouvelle-Écosse; et enfin M. James Baillie, c.r., du cabinet d'avocats Tory, Tory, Deslauriers & Binnington. Je signale que l'Association des banquiers canadiens avait retenu les services de M. Baillie au cours de nos discussions avec le gouvernement du Canada au sujet des répercussions des sanctions dans l'affaire Irak—Koweït sur le secteur des services financiers. Il connaît particulièrement bien les considérations dont on avait tenu compte à l'époque pour rédiger les décrets.

[*Texte*]

• 1155

The Chairman: Mr. Phillips, as I think you were advised, we have about 45 minutes. I believe that your brief has been distributed.

Mr. Phillips: Yes, Mr. Chairman, we filed our brief on March 30 with the committee and I believe it has been translated and distributed to members.

The Chairman: Thank you. I would suggest that you take 12 to 15 minutes for your introduction and then we'll begin the questioning.

Mr. Phillips: Yes, we'll each address a different part of the issue. As a preliminary comment, I would like to reiterate what is in our brief. That is, we support the principle of the legislation. We agree that something like Bill C-53 is necessary in Canada.

Our concerns really are about the scope of the authority that the bill confers on the Governor in Council. We find that in some significant respects this scope is too broad. The issues that we will address today are specifically the issue of extraterritoriality in the bill, and secondly, how it applies to financial transactions in process. We have a suggestion for an amendment to the bill and Mr. Baillie will speak to that issue when we come to it.

I will start off by asking Mr. Nicholson to address the issue of extraterritoriality in Bill C-53.

Mr. Peter J. Nicholson (Senior Vice-President and Executive Assistant to the Chairman, Executive Administration, Scotiabank, Canadian Bankers' Association): Thank you, David.

Mr. Chairman and members of the committee, as David said, we do not oppose the principle of Bill C-53. The issue today is the scope of the authority. Indeed, I think the purpose of Bill C-53 is to define the scope of a new executive authority.

In this respect I am going to deal exclusively with the so-called extraterritorial aspects of the bill, particularly the references to Canadians outside Canada in subclause 4.(2) and more specifically paragraph (e), which deals specifically with financial services, although a lot of what I will have to say applies with equal force to paragraphs (a) through (d) as well as (e).

Our concerns are of three generic kinds: first, the precedent that the extraterritorial aspect of Bill C-53 establishes; second, the efficacy of those provisions in any event; third, what we believe to be the harmful consequences of the provisions for the activities of Canadian financial institutions abroad. I'd like to deal very briefly with each of those three headings.

First, regarding the precedent, as members of this committee know, Canada has always opposed extraterritorial actions by others, notably the United States. There are many examples in the annals of Canadian politics and legislation of America's attempt to extend the scope of its laws to this country.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Phillips, vous disposez de 45 minutes. Je crois que votre mémoire nous a déjà été remis.

M. Phillips: Oui, monsieur le président, nous avons déposé notre mémoire le 30 mars, et je crois qu'il a été traduit et distribué aux membres du comité.

Le président: Merci. Je vous propose de consacrer une quinzaine de minutes à votre introduction, après nous passerons aux questions.

M. Phillips: Oui, et nous allons chacun aborder un aspect différent de la question. Tout d'abord, je voudrais répéter ce qui est énoncé dans notre mémoire, c'est-à-dire que nous appuyons le principe du projet de loi. Nous sommes d'accord pour dire que le Canada a besoin d'une mesure comme celle qui est proposée dans le projet de loi C-53.

Ce qui nous préoccupe, en fait, c'est l'ampleur du pouvoir que le projet de loi propose de conférer au gouverneur en conseil. Nous trouvons qu'à certains égards, ce pouvoir est trop grand. Nous allons traiter aujourd'hui précisément de la question de l'extra-territorialité et de son application aux transactions financières en cours. Nous proposons un amendement au projet de loi. M. Bailey vous en dira un mot tout à l'heure.

Pour commencer, je vais demander à M. Nicholson de nous parler de l'extra-territorialité dont il est question dans le projet de loi C-53.

M. Peter J. Nicholson (premier vice-président et adjoint exécutif du président, Administration centrale, Banque Scotia, Association des banquiers canadiens): Merci, David.

Monsieur le président, messieurs les membres du comité, comme David vient de le dire, nous ne sommes pas contre le principe qui est en cause dans le projet de loi C-53. La question qui est en jeu aujourd'hui est celle de l'ampleur du pouvoir qui est conféré. En fait, je crois que l'objet du projet de loi C-53 est de définir la portée d'un nouveau pouvoir exécutif.

À cet égard, je vais traiter exclusivement de ce que l'on appelle l'extra-territorialité, notamment les références aux Canadiens se trouvant à l'étranger, dont il est question au paragraphe 4.(2) et plus précisément à l'alinéa e), où il est précisément question de services financiers. Toutefois, ce que je dirai s'appliquera également en grande partie aux alinéas a) à d) et non seulement à l'alinéa e).

Nos préoccupations sont de trois ordres: premièrement, le précédent à l'égard de l'extra-territorialité que l'on crée par le projet de loi C-53; deuxièmement, l'efficacité de ces dispositions; troisièmement, les conséquences de ces dispositions pour les activités des institutions financières canadiennes à l'étranger, conséquence que nous jugeons nuisible. Je vais aborder chacune de ces questions à tour de rôle.

Premièrement, pour ce qui est du précédent, les membres du comité savent que le Canada s'est toujours opposé aux mesures extra-territoriales d'autres pays, notamment les États-Unis. Il y a de nombreux exemples dans les annales de la politique canadienne de tentatives faites par les États-unis en vue d'étendre l'application de leurs lois à notre pays.

[*Text*]

To claim the right ourselves to make orders binding on Canadians outside Canada obviously undermines the principle of our opposition to extraterritoriality. Indeed, the claim itself in Bill C-53 is inconsistent with the thrust of our own extraterritorial measures act, which seeks in some cases to countermand the effect of extraterritorial actions by other countries.

Second, regarding efficacy, let's consider the effect on a Canadian institution operating in and under the laws of some foreign host country. It seems to me that there are two possibilities in respect of an order binding on Canadians in such a country under Bill C-53.

If the host has already implemented the sanctions in question then the Canadian institution abroad is already caught in the net and the extraterritorial aspect of Bill C-53 is redundant. If, on the contrary, the host has not implemented the sanctions, then the host country is likely to disapprove of the Canadian guest institution acting to implement sanctions, perhaps to the embarrassment of the host's reputation as a dependable place to do business.

This is a concern that is particularly acute in the case of financial transactions. So often, in those cases in particular, the host may issue a countermanding order to require the Canadian not to implement Ottawa's sanctions. Thus, the extraterritorial features of Bill C-53 are either unnecessary, in case the host imposes the sanctions anyway, or ineffective, if the host country moves to countermand.

• 1200

The third rubric relates to the harmful consequences for Canadian financial institutions abroad of the extraterritorial aspect of the bill. There are two principal concerns. First, if the host country disagrees with the sanction's order and counter-orders, the Canadian is placed obviously in an untenable position, unable to obey contradictory rulings. Large fines, loss of banking privileges, and conceivably, under the laws of certain countries, even prison terms for the Canadian officials abroad could result. That's the first example of a very negative consequence that could result.

Second, and more generally, the very existence of extraterritorial reach of Canadian law makes Canadian financial institutions abroad less dependable and secure, and thus less attractive in the eyes of customers in host countries. It is in the nature of banks to play a custodial role for their customers. Safety, confidentiality, and predictability—in short, the characteristics that create confidence—are thus the essence of bank competitiveness.

[*Translation*]

En prétendant nous-mêmes avoir le droit d'adopter des règlements exécutoires pour les Canadiens se trouvant à l'étranger, nous minons manifestement le principe que nous invoquons pour nous opposer à l'extra-territorialité. En fait, cette prétention elle-même, qui figure dans le projet de loi C-53, est incompatible avec notre propre Loi sur les mesures extra-territoriales étrangères, laquelle vise justement à annuler les mesures extra-territoriales éventuellement prises par d'autres pays.

Deuxièmement, au sujet de l'efficacité, considérons les répercussions d'une telle mesure sur une institution canadienne qui a des activités dans un pays étranger quelconque et qui est donc assujettie aux lois de ce pays. Il me semble qu'il y a deux possibilités dans le cas d'une ordonnance exécutoire qui serait prise aux termes du projet de loi C-53 et qui toucherait des Canadiens habitant dans ce pays.

Si le pays hôte a déjà mis en vigueur les sanctions en question, alors l'institution canadienne à l'étranger est déjà prise dans le filet et la portée extra-territoriale du projet de loi C-53 devient redondante. Si, au contraire, le pays hôte n'a pas encore mis en vigueur les sanctions, alors ce pays va probablement désapprouver toute initiative de l'institution canadienne en vue d'appliquer les sanctions, ce qui risque d'embarrasser le pays hôte et de nuire à sa réputation aux yeux des gens d'affaires.

Cette inquiétude est particulièrement vive dans le cas des transactions financières. Dans un tel cas, le pays autre peut fort bien promulguer une ordonnance annulant la nôtre et exigeant que les Canadiens ne mettent pas en oeuvre les sanctions prévues par Ottawa. Ainsi, les mesures d'extra-territorialité contenues dans le projet de loi C-53 sont ou bien inutiles, si le pays hôte décide d'imposer des sanctions de toute façon, ou inefficaces, si le pays en question prend des mesures d'annulation.

La troisième rubrique a trait aux conséquences nuisibles pour les institutions financières canadiennes à l'étranger, des aspects extra-territoriaux du projet de loi. À ce titre, il y a deux grandes inquiétudes. Premièrement, si le pays hôte n'est pas d'accord avec l'ordonnance relative aux sanctions et décide de prendre une ordonnance en sens contraire, les Canadiens sont évidemment placés dans une position intenable puisqu'ils ne peuvent obéir à deux ordonnances contradictoires. Il pourrait en résulter d'importantes amendes, la perte de privilèges bancaires et même, aux termes des lois en vigueur dans certains pays, des peines de prison pour des responsables canadiens à l'étranger. C'est le premier exemple d'une conséquence fort négative qui pourrait résulter du projet de loi.

Deuxièmement, de façon plus générale, le seul fait que la loi canadienne a une portée extra-territoriale rend les institutions financières canadiennes à l'étranger moins fiables et moins sûres et donc moins attrayantes aux yeux des clients des pays hôtes. C'est la nature même des banques que de jouer un rôle de gardien pour leurs clients. La sûreté, la confidentialité et la prévisibilité, bref toutes les caractéristiques propres à créer la confiance, sont donc l'essence même de la compétitivité des banques.

[*Texte*]

Any measure by the Government of Canada that would detract from those characteristics will directly impair the international competitiveness of one of this country's most successful global businesses. It would only take, I would argue, one single controversial application of Bill C-53 to permanently damage the reputation of Canadian financial institutions abroad.

So, Chairman, in summary, the extraterritorial aspects of the bill undermine the moral strength of Canada's traditional opposition to extraterritorial measures by other countries, are either unnecessary or likely ineffective, and are harmful to the conduct of business abroad by Canadian financial institutions. Now, Mr. Baillie will table an amendment to Bill C-53 that would meet our concerns in respect of extraterritoriality while preserving the government's flexibility to act in virtually every justified case.

Finally, if extraordinary circumstances—truly extraordinary—should ever arise, where despite all the reasons I've given to oppose blanket extraterritoriality, an exception were nevertheless justified, Parliament of course always obtains the option of specific legislation to fit those extraordinary and specific circumstances.

So, Mr. Chairman, I think that covers in a reasonably logical way the reasons why we are concerned about the extraterritorial application. We will in the next few moments be suggesting ways in which our concerns can be met. Thank you.

Mr. Phillips: Mr. Chairman, I'll now ask Mr. Gray to discuss the second major issue we wish to bring before the committee. That is the application of the bill to financial transactions in process. Mr. Gray.

Mr. Robin B. Gray (Canadian Bankers' Association): Mr. Chairman, members, during the Gulf War the government enacted legislation on a case-by-case basis that allowed the completion of financial transactions that were commenced prior to the August 2 deadline. The new bill that's proposed here does not include provisions to allow this to take place.

The government says they can make regulations exempting specific transactions after the event. However, financial markets deal in the principle of certainty. The mere existence of legislation that creates doubt as to this certainty will work to the disadvantage of Canadian financial institutions, both in terms of their position as reliable counter-parties and in terms of allowing them to complete transactions to minimize their own exposure.

[*Traduction*]

Toutes mesures prises par le gouvernement du Canada, qui auraient pour résultat d'affaiblir ces caractéristiques, va nuire directement à la compétitivité internationale de notre secteur, l'un de ceux qui ont connu les plus grands succès sur la scène mondiale. Je soutiens qu'il suffirait d'une seule application controversée du projet de loi C-53 pour causer un tort permanent à la réputation des institutions financières canadiennes à l'étranger.

Donc, monsieur le président, pour récapituler, la portée extra-territoriale du projet de loi sape la solidité des arguments traditionnellement invoqués par le Canada pour s'opposer aux mesures extra-territoriales prises par d'autres pays. Cette extra-territorialité est ou bien inutile ou bien probablement inefficace et elle va nuire aux affaires effectuées à l'étranger par les institutions financières canadiennes. Maintenant, M. Baillie va déposer un amendement au projet de loi C-53, qui répondrait à nos préoccupations en ce qui concerne l'extra-territorialité tout en maintenant la souplesse permettant au gouvernement d'agir dans presque tous les cas justifiés.

Enfin, si des circonstances vraiment extraordinaires devaient survenir, des circonstances telles que, en dépit de toutes les raisons que je viens d'énumérer de s'opposer à l'extra-territorialité générale, il était néanmoins justifié de prévoir une exception, alors évidemment, le Parlement pourrait toujours faire adopter un projet de loi correspondant à ces circonstances extraordinaires et précises.

Donc, monsieur le président, cela me semble résumer de façon assez logique les raisons pour lesquelles nous nous inquiétons de l'extra-territorialité. Au cours des prochaines minutes, nous allons proposer des moyens d'apaiser nos inquiétudes à ce sujet. Merci.

M. Phillips: Monsieur le président, je vais maintenant demander à M. Gray de traiter de la deuxième grande question que nous voulons aborder devant le comité. Il s'agit de l'application du projet de loi aux transactions financières en cours. Monsieur Gray.

M. Robin B. Gray (Association des banquiers canadiens): Monsieur le président, messieurs les membres du comité, pendant la guerre du Golfe, le gouvernement a adopté une série de lois ad hoc afin d'autoriser la conclusion de transactions financières qui avaient été commencées avant l'échéance du 2 août. Dans le projet de loi proposé, on ne trouve aucune disposition en ce sens.

Le gouvernement affirme que l'on pourra adopter des règlements pour accorder des exemptions précises après coup. Je rappelle toutefois que les marchés financiers reposent sur le principe de la certitude. La seule existence d'une législation qui crée un doute, qui ébranle quelque peu cette certitude sera défavorable aux institutions financières canadiennes, autant quant à leur position à titre de contre-partie fiable que pour ce qui est de leur permettre de compléter les transactions en cours afin de réduire au minimum leurs propres risques.

[*Text*]

• 1205

We could provide examples in many areas of financial activity, such as exports and imports, purchase and sale of securities, and so on, but nowhere is the example more evident than in the foreign exchange markets. These are volatile markets that involve the arrangement of specific contracts, which call for delivery at specific times at specific prices.

Most foreign exchange transactions are not simple transactions between two parties. They are multiple transactions involving counter-parties, both in Canada and in international locations, which rely upon the timely settlement of each transaction to complete the chain. Any break in the chain could lead to a following onset of breakdowns in Canada and other financial markets.

The existence of clear legislation on a Canadian financial institution's position in the case of such eventualities makes it a reliable and competitive counter-party. The mechanics of the foreign exchange market permit the accelerated settlement of specific transactions at a price and this action would ordinarily result in a profit or a loss.

We fully support the spirit of this legislation in not permitting a sanctioned party from benefiting from any profit. We would be prepared to treat this windfall as blocked funds.

During the Iraq-Kuwait conflict financial institutions in Canada, the U.K., the U.S. and other developed markets were permitted to settle contracts involving foreign exchange, securities and trade that had been entered into prior to the August 2 deadline, mitigating their own potential liability in these transactions and closing out the transactions themselves. The residual picture is one of a minimal profit or loss to anybody in the transaction and few or no outstanding unresolved issues that require litigation. We feel strongly, therefore, that we would benefit from the experience we enjoyed during the Iraq-Kuwait conflict and that we should ensure the proposed legislation enshrines the ability to act similarly in the future.

Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Gray.

Mr. Phillips: Finally, Mr. Chairman, I would like to call on Mr. Baillie to outline the proposed amendments that address these two issues we've brought to you.

Mr. James Baillie (Canadian Bankers' Association): Mr. Chairman, we have with us a piece of paper, which is printed in only one of our official languages, for which I apologize. We've been working on it up until a few minutes before we came over here. I would like to have your permission to distribute copies to the members of the committee, but wouldn't want to do so in only one language without your consent. If it would be helpful to the committee we could, of course, arrange to have the document translated into the other official language later.

The Chairman: Members of the committee, is that approach to distribution suitable?

[*Translation*]

Nous pourrions en fournir des exemples dans bien des secteurs de l'activité financière, notamment l'import-export, l'achat et la vente de titres, etc., mais l'exemple le plus frappant est celui du marché des changes. Sur ce marché en constante ébullition, on conclut des contrats précis prévoyant la livraison à un prix spécifié d'avance et à un moment précis.

La plupart des opérations de change ne sont pas de simples transactions entre deux parties. Ce sont des transactions multiples touchant des contreparties, au Canada et à l'étranger, et chacune des transactions doit être complétée en temps opportun pour ne pas briser la chaîne. Toute rupture dans cette chaîne pourrait aboutir à un effondrement ultérieur au Canada et sur d'autres places financières.

L'existence d'une législation claire concernant la position d'une institution financière canadienne en pareil cas fait de cette institution une contrepartie fiable et compétitive. Les techniques en jeu dans les opérations de change permettent le règlement accéléré de transactions spécifiques à un certain prix aboutissant généralement à un profit ou une perte.

Nous appuyons sans réserve l'intention du législateur, qui a voulu éviter qu'une partie faisant l'objet de sanctions ne puisse faire des profits. Nous serions disposés à traiter tout profit de ce genre comme des fonds bloqués.

Pendant le conflit Irak-Koweït, les institutions financières au Canada, au Royaume-Uni, aux États-Unis et ailleurs ont établi des marchés qui permettaient de traiter des contrats mettant en cause des devises, des titres étrangers et des opérations de commerce extérieur, contrats qui auraient été conclus avant l'échéance du 2 août, atténuant leur propre découvert potentiel dans le cadre de ces transactions et concluant les transactions elles-mêmes de façon définitive. Il en est résulté des bénéfices ou des pertes minimes pour toutes les parties en cause et à peu près aucune question litigieuse n'est restée en suspens. Nous sommes donc fermement convaincus que nous devrions tabler sur l'expérience du conflit Irak-Koweït en prévoyant dans le projet de loi à l'étude une disposition qui permettrait à l'avenir d'agir de façon semblable.

Merci.

Le président: Merci, monsieur Gray.

M. Phillips: Enfin, monsieur le président, je demanderais maintenant à M. Baillie de nous expliquer les amendements proposés, qui répondraient aux deux préoccupations que nous vous avons signalées.

M. James Baillie (Association des banquiers canadiens): Monsieur le président, nous vous avons présenté un document imprimé dans une seule de nos langues officielles et je m'en excuse. Quelques minutes à peine avant notre comparution, nous étions encore en train de fignoler le texte de ce document. Avec votre permission, je voudrais en distribuer des exemplaires aux membres du comité, mais je ne le ferai pas sans votre consentement étant donné que le document n'est pas bilingue. Si cela convenait au comité, nous pourrions évidemment prendre les dispositions voulues pour le faire traduire plus tard.

Le président: Chers collègues, cette proposition est-elle acceptable?

[*Texte*]

Mr. Kilgour (Edmonton Southeast): Everybody here speaks English, Mr. Chairman.

Mr. Baillie: Mr. Chairman, thank you, sir, for that permission. While that document is being distributed, perhaps I might make two additional comments by way of background before working through the language of the document before us.

The first is to emphasize the reach of the legislation, Bill C-53, which is now before us and before this committee. We've used the word "extraterritorial". It's a very impressive word, but sometimes doesn't conjure up the real scope of what can happen.

Under Bill C-53 as it now stands Cabinet would have full authority in the circumstances described to reach out to Canadians everywhere in the world, including Canadians working for other companies and organizations based in other countries. Some Canadians in senior positions in Belgian, French, and African companies have serious problems under the Iraqi rules because they're caught as Canadians outside Canada by the reach of the rules.

Similarly, the rules can reach to Canadian organizations in which we take great pride—not only banks, but also manufacturing service industries—and which operate successfully in jurisdictions around the world.

The consequence of Bill C-53 is to allow the Cabinet the authority to direct them in accordance with some Canadian policy, which, as Mr. Nicholson has said, might well not have been adopted by the home country. This detracts from their credibility in the local jurisdiction, puts them in a very difficult situation as to knowing what set of rules to comply with, and generally flies in the face of the avowed policy of the Canadian government.

• 1210

The second preliminary point, before I work through this material, is that it might well be said that we should have faith in Cabinet and in the regulators to take these sorts of concerns into account in the formulation of the rules. There are two problems with that which haven't been mentioned but which I think merit some mention.

One is that when these situations arise, they arise in an atmosphere where the Canadian government can be under significant pressure from outside Canada to adopt rules in the widest possible formulation. The people outside Canada who are requesting that this be done would take cognizance of Bill C-53 as it now stands and would be well aware that the Cabinet has the authority, or would have the authority if Bill C-53 were adopted as it now is proposed, to reach out to Canadians outside Canada. If, on the other hand, our suggestion were adopted and it was necessary for Canada to go back to Parliament to get that authority, which could be done very quickly if circumstances dictated, then that would be a response and it would better enable our country to resist those outside pressures that would be so inevitable.

[*Traduction*]

M. Kilgour (Edmonton-Sud-Est): Toutes les personnes présentent parlent anglais, monsieur le président.

M. Baillie: Monsieur le président, je vous remercie de nous accorder cette permission. Pendant que l'on distribue ce document, je ferai deux autres observations générales.

Premièrement, j'insiste sur la portée du projet de loi C-53. Nous avons utilisé le mot «extra-territorial». C'est un mot fort impressionnant, mais il n'évoque pas toujours la véritable ampleur de ce qui pourrait arriver.

Aux termes du projet de loi C-53, dans sa forme actuelle, le Cabinet aurait autorité pleine et entière, dans les circonstances décrites, pour toucher les Canadiens dans le monde entier, y compris les Canadiens qui travaillent pour des entreprises ou organisations ayant leur siège social dans d'autres pays. Certains Canadiens occupant des postes élevés dans des entreprises belges, françaises et africaines sont aux prises avec de graves problèmes à cause des règles concernant l'Irak. En effet, à titre de Canadiens vivant à l'étranger, ils sont directement touchés par ces règles.

De même, les règles peuvent toucher directement des organisations canadiennes dont nous sommes fiers à juste titre, non seulement les banques, mais également les entreprises manufacturières et du secteur des services qui connaissent beaucoup de succès dans d'autres pays du monde.

Ainsi, le projet de loi C-53 a pour conséquence de donner au Cabinet le pouvoir d'assujettir ces Canadiens vivant à l'étranger à une directive canadienne qui n'a pas nécessairement été adoptée par le pays hôte, comme M. Nicholson l'a dit. Cela nuit à la crédibilité de ces personnes dans le pays où elles vivent, les met dans une situation très difficile puisqu'elles doivent décider à quelles règles elles doivent obéir et, de façon générale, est contraire à la politique officielle du gouvernement canadien.

Le deuxième point préliminaire, avant que j'aborde le document, c'est que l'on pourra évidemment dire que nous devrions faire confiance au Cabinet et aux personnes chargées de la réglementation, qui tiendront bien sûr compte de ces considérations quand viendra le temps de formuler les règles. Cette position est problématique à deux égards et je pense qu'elle vaut la peine qu'on s'y attarde.

Il y a d'abord le fait que lorsqu'une telle situation surgit, cela arrive généralement dans une atmosphère telle que le gouvernement canadien peut faire l'objet de pressions énormes de la part de l'étranger, qui s'attend à ce que l'on adopte des règles les plus générales possible. Les gens à l'étranger qui exerceraient ces pressions sauraient que nous avons le projet de loi C-53 et que le Cabinet a donc le pouvoir ou aurait le pouvoir, si le projet de loi était adopté dans sa forme actuelle, de touchent tous les Canadiens vivant à l'étranger. Si, par contre, notre suggestion était adoptée et s'il était nécessaire pour le Canada de s'adresser au Parlement pour obtenir cette autorisation, ce qui pourrait se faire très rapidement le cas échéant, alors notre pays serait mieux en mesure de résister à ces pressions de l'extérieur qui seraient inévitables.

[*Text*]

The second point, Mr. Chairman, is that I can attest very strongly from my involvement on behalf of the banking industry when the Iraq situation came up that at the front end of these new regimes there is enormous uncertainty. There is uncertainty as to the scope of the rules; there is uncertainty as to who will be treated as residents of the foreign country; there is enormous uncertainty. It is at that time, when the credibility of the system and the financial system can be in doubt... Even a day's delay in completing a transaction because of uncertainty as to what the rules are can detract seriously from credibility where you have many millions of dollars involved.

With that background, sir, let me refer you to the document that has been distributed while I have been speaking. It's divided into a substantive section and a definitional section. The substantive section, of course, is the one of greater importance. We're suggesting that our paragraph 4.(4)(a) speaks to the extraterritorial aspect of the points we've been making. You'll notice that the lead-in identifies paragraphs (a), (b), (c), (d) and (e) of clause 4. What this clause does is narrow the authority under those paragraphs. The other two subsections of section 1 speak to Canadian ships landing offshore and Canadian airplanes landing offshore, and that's inherently extraterritorial. We have not sculpted this draft section so as to reach to those situations.

What our paragraph 4.(4)(a) says in effect is that without specific parliamentary sanction—and those words aren't there because they are not needed—the reach of the rules must be confined to Canada unless the Canadian outside Canada is engaged in a transaction for the purpose of evading an order or similar orders of another country. So if a Canadian leaves Canada, goes to another country that doesn't have a similar set of rules, and carries out a transaction that would have been prohibited in Canada, then the reach can extend to that because he or she would be evading the Canadian order. The Canadian government could stop that under the section as sculpted here.

Our paragraph 4.(4)(b), Mr. Chairman, focuses on the area that Mr. Gray discussed of transactions that are in progress at the time the order comes in, where a bank or a financial institution is committed on one side of a foreign exchange transaction where there might be a multitude of parties... These are not just two-party transactions. There might be three, four or five parties to the transaction, one of those parties being a party that might—because at the time these things are being tested you typically don't know the full scope of the definitions—it might be treated as a tainted non-resident for purposes of the rules.

In order to avoid the possibility of a loss of credibility and chaos in the financial markets while the rules are coming in, paragraph 4.(4)(b) would say that the Canadians can carry out transactions previously committed to, but it equally makes clear that the Canadian government can require that the proceeds of those transactions be placed in blocked accounts so that the offshore party, the tainted party from the country being disciplined, will be denied access to those

[*Translation*]

Le deuxième argument, monsieur le président, c'est que je peux témoigner sans l'ombre d'un doute, compte tenu de mon intervention au nom du secteur bancaire au moment de la situation en Irak, qu'il y a énormément d'incertitude dans ces nouveaux régimes. Il y a de l'incertitude quant à la portée des règles, quant à savoir qui sera traité comme résident du pays étranger, bref il y a une immense incertitude. C'est à ce moment-là que la crédibilité du système financier tout entier peut être mise en doute. Même une seule journée de retard dans une transaction, à cause de l'incertitude au sujet des règles, peut miner sérieusement la crédibilité quand des millions de dollars sont en jeu.

Cela dit, je vous renvoie au document que l'on vous a remis. On y trouve une partie de fond et une définition. C'est naturellement la première qui est la plus importante. Nous proposons un alinéa 4.(4)a) qui répond aux inquiétudes que nous venons d'énoncer en matière d'extra-territorialité. Vous remarquerez que l'on renvoie aux alinéas a), b), c), d) et e) de l'article 4. L'effet est de restreindre le pouvoir conféré par ces alinéas. Les deux autres alinéas de l'article 1 traitent des navires canadiens qui vont s'amarrer à l'étranger et des aéronefs canadiens qui atterrissent à l'étranger, ce qui est extra-territorial de façon intrinsèque. L'amendement que nous proposons ne toucherait donc pas à ces deux situations.

L'effet de notre alinéa 4.(4)a) est de faire en sorte qu'à moins que l'on obtienne l'autorisation expresse du Parlement, ce qui n'est pas précisé comme tel puisque ce n'est pas nécessaire, la portée des règles doit être limitée au Canada à moins qu'un Canadien se trouvant à l'étranger ne cherche à conclure une transaction en vue d'échapper à une ordonnance du Canada ou d'un autre pays. Donc, si un Canadien quitte le Canada, va dans un autre pays où il n'existe pas de règles de ce genre et conclut une transaction qui serait interdite au Canada, alors la portée des règles peut s'étendre à une telle situation parce que la personne en question chercherait à échapper à l'ordonnance prise au Canada. Le gouvernement canadien pourrait y mettre fin en invoquant l'alinéa que nous proposons.

Notre alinéa 4.(4)b), monsieur le président, met l'accent sur ce dont nous a parlé M. Gray, c'est-à-dire les transactions qui sont en cours au moment où l'ordonnance est prise, c'est-à-dire lorsqu'une banque ou une institution financière a pris des engagements dans le cadre d'une opération de change comportant un grand nombre de parties. En effet, ces transactions ne comprennent jamais seulement deux parties. Il peut y en avoir trois, quatre ou cinq, dont l'une pourrait—puisque généralement, quand on envisage d'appliquer une telle mesure, on ne connaît pas la véritable portée des définitions—être traitée aux yeux de la loi comme une entité non résidante et hostile.

Afin d'éviter la possibilité de toute perte de crédibilité et d'éviter ne serait-ce que l'amorce du chaos dans les marchés financiers pendant qu'on prépare les règles, l'alinéa 4.(4)b) dit que les Canadiens peuvent poursuivre les transactions qu'ils ont déjà amorcées, mais il dit également clairement que le gouvernement canadien peut exiger que le fruit de ces transactions soit placé dans des comptes bloqués afin que la partie étrangère, la partie ayant quelque chose à voir avec le

[*Texte*]

proceeds. But still, the transaction is carried out to avoid inconvenience and possible harm to other innocent parties. Then, Mr. Chairman, subclause 5 is simply a definition of the regulated financial services businesses referred to in subclause 4.(b) as businesses that can carry out these grandfather transactions pursuant to prior commitments. Thank you.

• 1215

Mr. Phillips: That completes our presentation, Mr. Chairman, other than to mention there are, of course, other issues in our submission. We've addressed improvements to clause 5, for instance, in which the drafting is unclear. The intent is obviously there to protect the interests of secured creditors who have an interest in seized property. But we wanted to focus on these two main issues because they do raise policy concerns in connection with the bill. We would be pleased to take questions on those matters being raised.

Mr. Axworthy: I think from the point of view of the committee, the delegation from the bankers' association has introduced a fairly serious set of issues. I think we may have to perhaps have a further session with the legal counsel from External Affairs or from Justice to examine this more carefully. It would I think be a mistake not to proceed without getting a fuller evaluation of the points made by this association. I don't think it has been properly seized by this committee.

The Chairman: I don't quite understand why you're relatively late in coming forth. I thought, a month ago, you were going to be one of our first witnesses.

Mr. Phillips: It took us a little longer than we had anticipated to draft the submission. Then there were a couple of timetable conflicts and then the recess. So we're pleased to be here today. We apologize for not attending sooner, but there were some natural delays.

Mr. Axworthy: Under the circumstances, I make the case, Mr. Chairman, that this is a fairly important legal point brought forward and I think we need to examine it further. I will use the time I have to ask I guess some layman's questions, not having the benefit of being trained in the elegance of the law.

Mr. Nicholson, you made the point that we've always taken issue with the application of extraterritorial laws, particularly from the United States. As I recall, however, you as corporations have generally followed U.S. law, even when we've objected to it, certainly in things like trading with Cuba and other areas. It goes back a couple of decades. But it seems to me times have changed and you would probably be the first to admit that the banking business is no longer a national business. It's an international business, a global business with quite an amazing capacity to move money and people and accounts around in the flick of a switch or touch of a computer monitor. With the absence of any effective

[*Traduction*]

pays qui fait l'objet de sanctions, ne puisse avoir accès à cet argent. Mais la transaction a tout de même lieu pour éviter que des parties innocentes ne subissent certains inconvénients et même des dommages. Ensuite, monsieur le président, vient le paragraphe 5, qui définit simplement les entreprises réglementées qui offrent des services financiers dont il est question à l'alinéa 4.b). C'est l'alinéa où l'on précise que ces entreprises peuvent se livrer à ces transactions lorsque des engagements antérieurs existaient. Merci.

M. Phillips: Voilà qui termine notre exposé, monsieur le président. Évidemment, notre document écrit contient d'autres détails, en particulier des améliorations à l'article 5, dont l'énoncé ne nous semble pas très clair. De toute évidence, on veut protéger les intérêts des créanciers garantis qui ont des droits sur les biens saisis. Nous avons toutefois décidé d'insister sur ces deux questions-là car elles soulèvent des considérations politiques en ce qui concerne le projet de loi. Maintenant, nous répondrons avec plaisir aux questions que vous aurez sur ce sujet-là.

M. Axworthy: Le comité considère que la délégation de l'association des banquiers a soulevé des questions assez sérieuses. Il va peut-être falloir rencontrer à nouveau le conseiller juridique des Affaires extérieures ou celui du ministère de la Justice pour étudier cet aspect-là plus en détail. En effet, nous aurions tort de ne pas chercher à approfondir les questions soulevées par cette association. À mon avis, ce sont des considérations que le comité n'a pas encore réussi à cerner.

Le président: Je ne comprends pas pourquoi vous vous présentez aussi tardivement. Il y a un mois, je pensais que vous seriez l'un de nos premiers témoins.

M. Phillips: Il nous a fallu un peu plus longtemps que prévu pour rédiger notre exposé. Ensuite, nous avons eu des conflits de calendrier, puis la Chambre a suspendu ses travaux. Nous sommes donc très heureux d'avoir pu venir aujourd'hui. Nous regrettons de n'être pas venus plus tôt, mais nous en avons été empêchés.

M. Axworthy: Monsieur le président, dans les circonstances, je considère que sur le plan juridique ces observations sont importantes et qu'il faut les approfondir. Comme je n'ai pas l'avantage d'avoir une formation juridique, j'ai l'intention d'utiliser le temps dont je dispose pour poser des questions de profane.

Monsieur Nicholson, vous dites que nous nous sommes toujours opposés à l'application des lois extra-territoriales, en particulier celles des États-Unis. Cela dit, je crois bien que vos sociétés suivent en général le droit américain, même lorsqu'elles s'y opposent, et cela a certainement été le cas en ce qui concerne Cuba, entre autres. C'est une position qui remonte à une vingtaine d'années. Cela dit, les temps ont changé et vous seriez probablement le premier à reconnaître que le milieu bancaire n'est plus aujourd'hui un milieu national. C'est bel et bien un milieu international, une entreprise mondiale qui possède d'étonnantes capacités, qui peut faire circuler l'argent, les gens et les comptes bancaires

[*Text*]

international law to control this, we're in a circumstance where national legal systems in this horizontal, international regime have to initiate actions, to control or to regulate or to provide a rule of law, that apply internationally. We have no other recourse until we reach a much further stage in our evolution where we have a more vertical system of establishing international law norms.

So in a particular case, where sanctions are being applied against an aggressor country in which assets are deposited in a Canadian bank—that may be the position in the Cayman Islands or somewhere else. There are all kinds of locations that you now operate. Doesn't that lead to a form of evasion of what this bill, from clause 1, sets out, acting primarily on the initiative of international organizations?

These are not sanctions we introduce ourselves, but are based upon UN or OAS or whatever the international body may be. Unless national governments apply some form of accountability and rule, then businesses like yours, which are global and international in scope, can evade the requirements of those sanctions under this section. Mr. Gaddafy or Mr. Hussein or others of a similar kind would be able to use those assets that are deposited in foreign banks without fear of the kind of pressure that sanctions are intended to apply.

• 1220

Mr. Nicholson: If I might reply very briefly, that was precisely the reason that led us to include in the suggested draft under (a) that the order not apply extraterritorially except in cases where it could be shown there was intentional evasion.

Mr. Axworthy: Mr. Nicholson, do you want to go through that again? We're just seeing it this minute.

Mr. Nicholson: Jim, do you want to...?

Mr. Axworthy: Can you give us the proper interpretation of your paragraph (a), then?

Mr. Baillie: The relevant language, Mr. Axworthy, is the concluding two and a bit lines of paragraph 4.(1)(a). I agree this is pretty technical legal stuff. The whole section is an exclusion or a narrowing of a power to make orders. The clause says the orders cannot apply to a Canadian outside Canada. It goes on to say that if the transaction is carried on for the purpose of evading the order, namely the order made by our Cabinet under Bill C-53, or similar orders in another country or countries, then Canada can regulate it. The exclusion is narrowed to accommodate that kind of order.

[*Translation*]

en appuyant sur une simple touche d'ordinateur ou sur un interrupteur. En l'absence de lois internationales efficaces pour contrôler ces activités, nous devons aujourd'hui nous contenter de systèmes juridiques nationaux pour faire face à ce régime international, contrôler, réglementer ou imposer à un certain ordre sur cette scène internationale. Tant que des normes internationales plus verticales n'auront pas été établies, tant que nous n'aurons pas évolué dans ce sens, nous n'aurons pas d'autres recours, nous devons nous en tenir à ce système horizontal.

Ainsi, dans un cas particulier, lorsque des sanctions sont appliquées contre un pays agresseur dont les biens sont en dépôt dans une banque canadienne... c'est peut-être la position des îles Caïmans ou d'autres pays. Vous êtes aujourd'hui présents dans toutes sortes d'endroits. Est-ce que cela ne pourrait pas vous permettre d'échapper aux dispositions de ce projet de loi, toutes les dispositions à partir de l'article 1 qui sont prises surtout à l'initiative des organismes internationaux?

Ce ne sont pas des sanctions que nous avons imaginées nous-mêmes, elles sont fondées sur les indications des Nations Unies ou de l'OEA ou d'autres organismes internationaux. Tant que les gouvernements nationaux n'imposeront pas certaines règles de responsabilité, des entreprises comme la vôtre, qui s'étendent au-delà des frontières nationales, pourront échapper aux exigences et aux sanctions prévues par ce projet de loi. M. Kadhafi, M. Hussein ou d'autres personnes du même acabit pourraient se servir des fonds déposés dans des banques étrangères sans craindre les pressions prévues par les sanctions.

M. Nicholson: Pour vous répondre brièvement, c'est précisément la raison qui nous a incités à inclure dans le texte proposé, à l'alinéa a), une disposition selon laquelle le décret ne pourrait pas s'appliquer de façon extra-territoriale, sauf dans les cas où il serait possible de démontrer l'existence d'une fraude internationale.

M. Axworthy: Monsieur Nicholson, pourriez-vous nous expliquer cela de nouveau? Nous venons tout juste d'en prendre connaissance.

M. Nicholson: Jim, voudriez-vous...?

M. Axworthy: Pouvez-vous nous dire quelle est l'interprétation correcte de votre alinéa a)?

M. Baillie: Ce qui est important, monsieur Axworthy, ce sont les deux dernières lignes, ou à peu près, de l'alinéa 4.(1)a). Je conviens qu'il s'agit d'une question juridique assez complexe. Tout cet article porte sur les exceptions au pouvoir de prendre des décrets, sur la limitation de ce pouvoir. Cette disposition prévoit que ces décrets ne peuvent pas s'appliquer aux Canadiens à l'extérieur du Canada, mais que la réglementation canadienne peut s'appliquer dans le cas de transactions effectuées dans le but de contourner un décret, notamment un décret pris par notre Cabinet en vertu du projet de loi C-53 ou un décret semblable pris par un autre pays. Cette exclusion est donc limitée pour permettre ce genre de décret.

[*Texte*]

What we have in mind is an order that would operate within Canada and a separate section. It would go on to say this order also applies to Canadians outside Canada with respect to any transaction entered into for the purpose of evading this order or a similar order of another country.

Mr. Axworthy: Presumably you feel that could be properly monitored. I apologize for not knowing the intricacies of your business as well as I should. I have enough trouble keeping my accounts straight, but the fact is that it's a pretty complicated business. What kind of inspection or monitoring could be applied that would be able to define when an evasion is taking place and when it isn't?

Mr. Baillie: In legal terms, I can again draw on the Iraqi experience to say that when the rule comes in, one of the things a legal counsel will be asked to do is work with the banks in developing internal policing and compliance measures.

That was done in Iraqi-Kuwait and I'm sure it will be done again under any new set of rules. You'll find that the banks and other organizations will be so concerned with these rules that they'll lean over backwards to put in internal policing mechanisms that will identify any questionable transaction and raise it for a more senior level review. Mr. Nicholson may have a more business-oriented answer.

Mr. Nicholson: I suspect you have some of the same difficulties you have in establishing evasion under the Tax Act, for instance. There is a question of fact, and certainly international banks, Canadians among them, carry on normal business in many, many countries, including places like the Cayman Islands that you mentioned. Virtually every international bank in the world has operations there. I don't think you could characterize transactions that were related to the normal course of one's business in those jurisdictions as evasive. You would presume, of course, that there's a normal flow back and forth on a daily routine basis, sometimes involving very large amounts of money, in a great number of different jurisdictions. I think the determination of evasion would depend very much on the total fact situation. There certainly is a class of transactions, the great majority in fact, that I don't think constitute evasion in any sense.

Mr. Axworthy: I guess I have just one more round and I think it's worth pursuing. I still come back to the point, and I think we have to elaborate on this. Many of these other countries you've mentioned, Mr. Nicholson, such as the Cayman Islands—and there are probably several others that you know better than I do, but I use them simply because they get more prominence—have quite substantially different banking regulations, financial regulations than we do in terms

[*Traduction*]

Ce que nous avons en tête, c'est un décret qui serait applicable à l'intérieur du Canada, dans une disposition distincte qui préciserait que ce décret s'applique également aux Canadiens à l'extérieur du Canada dans le cas de toute transaction effectuée dans le but de contourner ce décret ou un décret semblable pris par un autre pays.

M. Axworthy: Vous supposez probablement qu'il serait possible de surveiller l'application de cette disposition. Je m'excuse, mais je ne connais pas tous les détails de la question aussi bien que je le devrais. J'ai déjà assez de mal à tenir mes comptes, mais le fait est que c'est une question plutôt complexe. Quel genre d'inspection ou de surveillance sera-t-il possible d'appliquer pour pouvoir définir quand il y a faute et quand il n'y en a pas?

M. Baillie: En termes juridiques, je pourrais vous renvoyer encore une fois à l'expérience irakienne et vous dire que, quand cette règle s'applique, on demande notamment à un conseiller juridique de travailler de concert avec les banques pour élaborer des mesures internes de surveillance et d'application des règlements.

Cela s'est fait dans le cas de l'Irak et du Koweït, et je suis sûr que cela va se faire encore, quelles que soient les nouvelles règles adoptées. Vous vous rendrez compte que les banques et les autres organisations seront tellement préoccupées par ces règles qu'elles vont se mettre en quatre pour adopter des mécanismes de surveillance interne qui leur permettront de reconnaître toute transaction douteuse et de la soumettre à un examen à un niveau supérieur. M. Nicholson aurait peut-être une réponse axée davantage sur les entreprises.

M. Nicholson: Je suppose que les difficultés qui se posent ici sont à peu près les mêmes que dans le cas des fraudes fiscales, en vertu de la Loi de l'impôt, par exemple. Il faut reconnaître le fait; il y a bien sûr des banques internationales, dont des banques canadiennes, qui font des affaires tout à fait normales dans de très nombreux pays, y compris aux îles Caïmans, que vous avez mentionnées. Presque toutes les banques internationales au monde font des affaires là-bas. Je ne pense pas qu'il soit possible de qualifier de frauduleuses des transactions qui se déroulent dans le cours normal des affaires qui se font dans ces pays. Il faut présumer bien sûr qu'il y a chaque jour tout un ensemble de transactions tout à fait normales, qui concernent parfois des sommes très importantes, dans un grand nombre de pays différents. Je pense que la définition de la fraude dépend beaucoup de la situation globale. Il y a certainement toute une catégorie de transactions, la grande majorité en fait, qui ne peuvent absolument pas être considérées comme frauduleuses à mon avis.

M. Axworthy: Il me reste encore un peu de temps, et je pense que c'est une question qui mérite d'être approfondie. J'en reviens toujours au même point, parce que nous avons besoin de précisions à ce sujet, il me semble. Bon nombre des autres pays que vous avez mentionnés, monsieur Nicholson, par exemple les îles Caïmans—et il y a probablement plusieurs autres exemples que vous connaissez mieux que moi, mais j'en parle ici simplement parce que c'est un cas

[*Text*]

of disclosure, reporting and all the rest of it. They tend to treat certain corporations with certain status. . .given them certain advantages and privileges, which is their business. It's their own jurisdiction.

• 1225

It raises two issues. The one you raised yourself about where there is a difference between the decision of one country versus the other. . .we get caught up in this evasion issue when we start determining whether an evasion action has taken place and these guys from another country say, get lost, you have no business poking around in the business of this bank in our jurisdiction. The second issue is that you have the equally difficult problem of the banks themselves being caught in this conundrum of having to respond in a way that doesn't lead to an attack on their own credibility. They are in fact being investigated for evasion, or whatever it may be, because of these foreign rules.

I'm not saying this in a provocative way, because I think you raised a very important issue. I'm just trying to find out if there's a way of dealing with it without doing damage to the principle that as we move into a different international regime, we're going to be expected to adhere to different international orders coming from the UN and other bodies. We are going to have to find a way of ensuring we live up both to the spirit and the letter of. . .and I agree, it's a brand-new area of law. I think we're all looking at the evolution of a different quasi-vertical-horizontal system internationally, if you like, on a number of fronts.

Mr. Phillips: Without moving away from the evasion point, I think it's important to remember the premise of the bill is that the Canadian sanctions are imposed as a concerted international effort to impose sanctions. So the evasion issue would only arise in jurisdictions that have not proposed a similar set of sanctions. In a comprehensive movement towards imposing sanctions, you'll have, in a sense, a body of international law created through individual nations passing their own regulations. I think even in the case of the Cayman that you raised, they were, for instance, subject to the U.K. regulations at the time the Iraq-Kuwait orders were issued.

So the evasion issue may not arise that frequently where there is a concerted international movement to put sanction regimes in place. Mr. Burnett also wanted to address this.

Mr. Jack Burnett (Canadian Bankers' Association): I'd just like to address your concern, Mr. Axworthy, by making two observations. Firstly, the onus to prove non-evasion would continue on the Canadian bank over which the Canadian government would have total jurisdiction. The second observation was that there now exists, as there did not before, quite an elaborate and comprehensive network of mutual treaties and understanding and *modus operandi* that

[*Translation*]

plus évident—bon nombre de pays, donc, ont des règles tout à fait différentes des nôtres, dans les secteurs bancaire et financier, au sujet de la divulgation d'informations, de la présentation de rapports et des autres questions de ce genre. Ces pays donnent parfois à certaines entreprises un statut particulier; il leur accorde certains avantages et certains privilèges, et ça les regarde. Ils sont chez eux.

Mais il y a deux questions qui se posent. Vous en avez soulevé une vous-mêmes, au sujet de la différence entre les décisions prises par différents pays. . . la question de la fraude se pose quand il faut déterminer si une action frauduleuse a eu lieu et si les gens d'un autre pays nous envoient promener en nous disant que nous n'avons pas le droit de mettre le nez dans les affaires des banques qui se trouvent sur leur territoire. La deuxième question, c'est qu'il est tout aussi difficile pour les banques elles-mêmes de répondre sans que leur propre crédibilité soit mise en doute. En fait, elles font l'objet d'une enquête pour fraude, ou quelque chose de ce genre, en raison des règles appliquées à l'étranger.

Je ne dis pas cela par esprit de provocation, parce que je pense que vous avez soulevé là une question très importante. Je voudrais simplement savoir s'il y a une façon de régler le problème sans nuire au principe selon lequel, à l'aube d'une ère nouvelle dans les relations internationales, on peut s'attendre à ce que nous devions respecter des décrets internationaux pris par l'ONU et d'autres organisations de ce genre. Nous allons devoir trouver un moyen de respecter à la fois l'esprit et la lettre de. . . c'est une branche du droit tout à fait nouvelle, j'en conviens. Je pense que nous devons tous tenir compte de l'évolution du système international, à la fois à la verticale et à l'horizontale si l'on peut dire, sur un certain nombre de fronts.

M. Phillips: Toujours sur cette question de la fraude, je pense qu'il est important de se souvenir que le projet de loi est fondé sur l'hypothèse selon laquelle des sanctions canadiennes seraient imposées dans le cadre d'un effort international concerté. Donc, la question de la fraude ne se poserait que dans le cas de pays qui n'auraient pas proposé de sanctions semblables. En un sens, dans le cas d'un mouvement général d'imposition de sanctions, il se créera un nouveau droit international par suite de l'adoption de règlements par chaque pays. Je pense que même dans le cas des îles Caïmans dont vous avez parlé, les règlements britanniques s'appliquaient, par exemple, au moment où les décrets relatifs à l'Irak et au Koweït ont été pris.

Donc, il est bien possible que la question de la fraude ne se pose pas souvent lorsqu'il y a un mouvement international concerté visant à imposer des sanctions. M. Burnett voulait également dire un mot à ce sujet.

M. Jack Burnett (Association des banquiers canadiens): Je voudrais répondre à votre question, monsieur Axworthy, par deux observations. Premièrement, il incomberait encore à la banque canadienne, sur laquelle le gouvernement canadien aurait pleinement compétence, de prouver qu'il n'y a pas fraude. Deuxièmement, il existe maintenant un réseau assez complet et assez complexe de traités et d'ententes qui n'existaient pas auparavant, toute une nouvelle façon de

[*Texte*]

has broken down those barriers that once existed and denied law enforcement agencies in Canada and the United States access to information that existed behind those sheltered walls in those bank secrecy jurisdictions.

Mr. Friesen: I share Mr. Axworthy's curiosity about your concern about the extraterritoriality of it, because I think we are moving into a much more interrelated world than what we have been accustomed to in the past. The old norms don't necessarily always function any more. As a matter of fact, the section you're concerned about opens with that very premise you just quoted, and that is that these sanctions come about as a result of a multilateral decision and therefore the historic extraterritoriality has always been unilateral and, at most, bilateral when we consider what the U.S. has done to us in the past. Contextually it usually has been imposing a will, in a unilateral fashion, on another country. We're now talking about international co-operation, which puts it in a much more complex situation. It's much more difficult to talk about the concerns you have.

• 1230

Let me give an example. It may not be good but I want to try it on you anyway. Suppose Gerald Bull had not given up his Canadian citizenship. He's the man with the supergun. He was doing business in England at the time he was killed, maybe not necessarily because he was trying to evade any laws. He was doing business there as, let's say, a Canadian citizen. Do you think it should be considered business as usual for somebody like that to be manufacturing that type of gun for Iraq or Libya or any country under sanction and then come back to Canada no holds barred?

Mr. Phillips: If these are multilateral rules, then he would be subject to the law of the U.K. We would expect that there would be similar rules in place in the United Kingdom, given your example.

Mr. Friesen: Yes, supposing the United Kingdom had been part of that multilateral arrangement.

Mr. Phillips: In which case, extraterritoriality would not be necessary. He would be caught within the sanctions imposed by the territorial jurisdiction in which he's carrying on that activity. It's really the multilateral nature of this initiative that to us seems to make extraterritoriality most unnecessary.

Mr. Nicholson: Imagine, then, the contrary case where the U.K. was not part of sanctions that would have caught Gerald Bull. This is precisely where the whole issue of national sovereignty and extraterritoriality begins to bite. If Canada believes it's within its rights to impose its legal will on citizens, be they corporate or individual, within another sovereign country, then we've admitted that the United States has been right all along, that they've had a perfect

[*Traduction*]

procéder qui a supprimé les obstacles qui existaient dans le passé et qui empêchaient les organismes canadiens et américains chargés d'appliquer les lois d'avoir accès à l'information détenue derrière les hautes murailles du secret bancaire.

M. Friesen: Je partage la curiosité de M. Axworthy au sujet de votre inquiétude en ce qui concerne l'extra-territorialité parce que je pense que nous nous dirigeons vers un monde dont les éléments seront liés beaucoup plus étroitement que par le passé. Les vieilles normes ne s'appliquent plus nécessairement. En fait, l'article qui vous inquiète commence d'ailleurs par un énoncé de l'hypothèse même que vous venez de mentionner, à savoir que ces sanctions sont prises par suite d'une décision multilatérale, alors que l'extra-territorialité a toujours été unilatérale, ou au mieux, bilatérale, si l'on considère ce que les États-Unis ont déjà fait ici dans le passé. Il faut se rappeler que les États-Unis avaient l'habitude d'imposer leur volonté aux autres pays, de façon unilatérale. Mais nous vivons maintenant dans une ère de coopération internationale, ce qui rend la situation beaucoup plus complexe. Il est beaucoup plus difficile maintenant d'invoquer des préoccupations comme celles dont vous nous avez parlé.

Permettez-moi de vous donner un exemple, qui n'est peut-être pas idéal, mais je vais quand même essayer pour voir. Supposons que Gérald Bull n'ait pas renoncé à sa citoyenneté canadienne. C'est l'homme qui construisait le supercanon. Il faisait des affaires en Angleterre au moment où il a été tué, pas nécessairement parce qu'il essayait de contourner la loi. Il faisait des affaires là-bas, et supposons pour le moment que c'était à titre de citoyen canadien. Pensez-vous qu'il faudrait considérer que la fabrication d'un canon de ce genre pour l'Irak ou la Lybie, ou pour tout autre pays visé par des sanctions, ferait partie des affaires courantes d'une personne de ce genre, qui pourrait alors revenir au Canada sans aucun problème?

M. Phillips: S'il s'agissait des règles multilatérales, il serait alors soumis aux lois britanniques. On peut supposer qu'il y aurait des règles semblables en place en Grande-Bretagne, dans l'exemple que vous nous donnez.

M. Friesen: Oui, en supposant que le Royaume-Uni soit signataire de cette entente multilatérale.

M. Phillips: Dans ce cas, il ne serait pas nécessaire d'invoquer l'extra-territorialité. Il serait visé par les sanctions imposées par le pays dans lequel il se livrerait à cette activité. En fait, c'est la nature multilatérale de ces initiatives qui semble, d'après nous, rendre la clause d'extra-territorialité tout à fait inutile.

M. Nicholson: Supposons donc, au contraire, que le Royaume-Uni n'ait pas pris part aux sanctions qui auraient pu viser Gérald Bull. C'est précisément là que toute la question de la souveraineté nationale et de l'extra-territorialité se posent vraiment. Si le Canada estime qu'il a le droit d'imposer par la loi sa volonté à ses citoyens, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers, dans un autre pays souverain, il faut bien admettre que les États-Unis ont eu

[*Text*]

right to tell the Worthington Locomotive Company in Montreal that they shouldn't build locomotives for export to Cuba, for instance.

Mr. Friesen: But as my friend says, what if we suppose Bull had been in Jordan instead of Britain?

Mr. Nicholson: Is Jordanian sovereignty any less sacred in some sense?

Mr. Friesen: It was in quite a different relationship with regards to sanctions, wasn't it?

Mr. Nicholson: Yes, but I don't think it changes the principle of sovereignty and the notion of applying a law outside the borders of this country. We may decide there's nothing wrong with extraterritoriality, in which case we certainly have no complaint when it happens here and we should move rapidly to repeal the Foreign Extraterritorial Measures Act. So I think it's almost a question of philosophical principle at the level of these examples.

Mr. Axworthy: Mr. Nicholson, the whole development that gives rise to this bill is that there is a change in the notion of sovereignty. The international community, through international multilateral groupings such as the UN or others, are imposing a whole set of requirements upon individual countries.

We use the example in Iraq of the movement in dealing with the Kurds. Things are happening in Yugoslavia. We could use any number of examples where now there is specific international law, and precedence being set, saying that the question of sovereignty is not as sacred or sacrosanct as it was five or even two years ago. For the protection of human rights or a reduction of conflict or whatever it may be, the international community is now taking onto itself powers to intervene.

What we're trying to see here is a parallel development in commercial, financial, international law to keep pace with that evolution. I guess that's where the conundrum hits. So I don't think you can use as a base of your argument a defence of sovereignty. In fact, as Benno was saying, sovereignty is no longer what it used to be.

Mr. Phillips: I think if you take an extreme example of a Gerald Bull in Jordan, that raises the evasion issue in terms of the draft we've prepared. So I think that would be one way in which this particular case would be addressed.

• 1235

I have trouble reconciling... To me, extraterritoriality is the antithesis of international co-operation. If there is international co-operation then there is no need for jurisdictions to be extending their authority beyond the territorial...

Mr. Axworthy: Well, let me just put it this way. The United Nations Security Council, which is given authority under the Charter we all agree to, can impose in security terms a severe restriction on the sovereignty of another

[*Translation*]

raison depuis le début et qu'ils avaient tout à fait le droit d'empêcher la compagnie *Whorthington Locomotive* de Montréal de construire des locomotives destinées à l'exportation vers Cuba, par exemple.

M. Friesen: Mais comme le dit mon ami, que se serait-il passé si Bull avait été en Jordanie plutôt qu'en Grande-Bretagne?

M. Nicholson: La souveraineté jordanienne est-elle moins sacrée, pour une raison ou pour une autre?

M. Friesen: La position de la Jordanie était tout à fait différente en ce qui concerne les sanctions, n'est-ce pas?

M. Nicholson: Oui, mais cela ne change rien au principe de la souveraineté et à l'application des lois à l'extérieur des frontières de notre pays. Nous pouvons décider qu'il n'y a rien à redire à l'extra-territorialité, mais dans ce cas nous ne devons pas nous plaindre quand cela se produit ici et nous devrions nous dépêcher d'abroger la Loi sur les mesures extra-territoriales étrangères. Donc, en ce qui concerne ces exemples, je pense que c'est presque une question de principe philosophique.

M. Axworthy: Monsieur Nicholson, ce qui a donné naissance à ce projet de loi, c'est que la notion de souveraineté est en train de changer. Par la voie de regroupements multilatéraux internationaux comme les Nations Unies, par exemple, la communauté internationale impose toute une série d'exigences aux divers pays.

On peut penser par exemple au traitement que l'Irak réserve à ses Kurdes, ou à ce qui se passe en Yougoslavie. Et il existe beaucoup d'autres précédents, en droit international, qui montrent que la notion de souveraineté n'est plus sacro-sainte comme elle l'était il y a cinq ans, ou même deux. La communauté internationale se donne maintenant des pouvoirs d'intervention pour protéger les droits de la personne, pour résoudre des conflits ou pour diverses autres raisons.

Ce dont il est question ici, c'est d'une évolution parallèle du droit commercial, financier et international pour tenir compte de cette situation nouvelle. Je suppose que c'est là que les choses se corsent. Je ne pense pas qu'on puisse invoquer la défense de la souveraineté comme argument fondamental. En fait, comme l'a dit Benno, la souveraineté n'est plus ce qu'elle était.

M. Phillips: Je pense que si vous prenez un exemple extrême, comme celui de Gérald Bull en Jordanie, la question de la fraude se pose alors dans les termes du projet d'amendement que nous avons préparé. Je pense que ce serait donc une façon de régler un cas comme celui-là.

J'ai du mal à concilier... Pour moi, l'extra-territorialité, c'est l'antithèse de la coopération internationale. Quand il y a coopération internationale, il n'est pas nécessaire que les pays étendent leurs pouvoirs au-delà de leur territoire...

M. Axworthy: Eh bien, voici comment je vois les choses. Le Conseil de sécurité des Nations Unies, dont les pouvoirs sont définis par une charte à laquelle nous souscrivons tous, peut restreindre sérieusement la souveraineté d'un pays s'il

[*Texte*]

country if it decides there's a threat to peace, security, even human rights. They can override and in an extraterritorial way establish laws for those other countries. So in a sense, the permanent members of the Security Council take enormous powers unto themselves.

What we don't have is a parallel development in what governs the role of international financial organizations or economic institutions who are affected by those rules. I agree it's a vacuum in international law. But as I go back to my old international law days, the only way you smooth it along is through the implementation of national decisions or legislation that tries to apply or implement international requirements. Until we get some kind of world government, I guess that's all we can do.

Mr. Nicholson: Mr. Axworthy, I would like to reply directly to that. In fact, there is an analogue in the financial world and it's the Bank for International Settlements, where the central bankers of the major financial nations in the world get together regularly and talk about joint action.

I think you've put your finger directly on the issue here, that it is important, when you're going to take actions that supersede sovereignty in an attempt to knit this modern world together, that those actions be taken collectively. In the security realm they're taken collectively in the United Nations or through the Security Council. In the financial realm I would suggest perhaps they should be taken through the Bank for International Settlements so that everyone, at least, is on the same playing field.

We're quite concerned with the competitive inequities that can be created, as well as the exposure of Canadian institutions to the jeopardy of having to obey contradictory orders when there is an extraterritorial order coming from Canada.

The way to resolve that, it seems to me, is not to take unilateral action, as Bill C-53 would, but rather to go through an organization like the IS, the Bank for International Settlements, and try to come to multilateral agreement. If you have difficulty reaching multilateral agreement in a forum like that, it's a sure sign that something isn't yet quite agreed among sovereign states, and that's a red flag that Canada might be at a competitive disadvantage if it does not behave in a way that is agreed by all of our competing peers. So I would accept your point, but argue that a multilateral forum is the way to work these things out.

Mr. Wilbee: Clarify for me, if you would, by giving a practical example. The way I understand it, for example—and you can correct me if I'm wrong—it may have been a load of oil that Iraq had sold to somebody just prior to the onset of sanctions. What you're saying is this transaction should be completed but the funds that were provided would go into a blocked account. Is that what you're saying there?

[*Traduction*]

décide que la paix, la sécurité ou même les droits de la personne sont menacés. Il peut passer outre aux lois de ce pays et en établir d'autres, de façon extra-territoriale. Donc, en un sens, les membres permanents du Conseil de sécurité s'arrogent des pouvoirs énormes.

Mais il n'y a rien de parallèle en ce qui concerne les organisations financières internationales ou les institutions économiques qui sont touchées par ces règles. Je reconnais qu'il y a là un vide en droit international. Mais, si je me réfère au droit international de ma jeunesse, la seule façon d'aplanir les difficultés, c'est que les pays prennent des décisions ou appliquent des lois visant à établir des exigences internationales. Jusqu'à ce que nous mettions sur pied un gouvernement mondial quelconque, je suppose que c'est tout ce que nous pouvons faire.

M. Nicholson: Monsieur Axworthy, j'aimerais répondre directement à cette observation. En fait, il existe un équivalent dans le monde financier. C'est la Banque des règlements internationaux, où les directeurs des banques centrales des grandes nations financières du monde se rencontrent régulièrement et discutent de mesures communes.

Je pense que vous avez très bien cerné la question en disant qu'il est important que les mesures prises à l'encontre de l'exercice de la souveraineté, pour tenter de bâtir notre monde moderne, doivent être prises collectivement. Dans le domaine de la sécurité, elles sont prises collectivement aux Nations Unies ou au Conseil de sécurité. Dans le domaine financier, je pense qu'elles devraient être prises par l'intermédiaire de la Banque des règlements internationaux de façon à ce que tout le monde soit au moins soumis aux mêmes règles du jeu.

Les inégalités qui peuvent se créer entre pays concurrents nous inquiètent beaucoup, tout comme la possibilité que des institutions canadiennes se trouvent obligées d'obéir à des décrets contradictoires lorsqu'un décret d'extra-territorialité serait pris au Canada.

La façon de résoudre ce problème, à mon avis, ce n'est pas de prendre des mesures unilatérales, comme le permettrait le projet de loi C-53, mais plutôt de passer par une organisation comme la BRI, la Banque des règlements internationaux, pour essayer d'en arriver à des ententes multilatérales. S'il est difficile de s'entendre dans une tribune comme celle-là, c'est un signe évident que les États souverains ne s'entendent pas tout à fait entre eux et c'est un avertissement qui nous dit que le Canada pourrait être en position désavantageuse, face à ces concurrents, s'il ne se comporte pas d'une façon qui convienne à tous ces concurrents. Je suis donc d'accord avec votre observation, mais je vous répondrai que ces choses doivent se régler dans une tribune multilatérale.

M. Wilbee: J'aimerais que vous me donniez des éclaircissements à l'aide d'un exemple concret. D'après ce que je comprends, et vous me corrigerez si je me trompe, il aurait pu y avoir par exemple un chargement de pétrole vendu par l'Irak à un autre pays juste avant l'imposition des sanctions. Ce que vous dites, c'est que cette transaction devrait être complétée, mais que les fonds ainsi obtenus devraient être versés dans un compte bloqué. Est-ce que je vous ai bien compris?

[*Text*]

Mr. Gray: Yes. We had a specific instance in Vancouver where a lumber company shipped just prior to the August 2 date. They held a confirmation from the Royal Bank of Canada that we would pay them, come hell or high water. We paid the Canadian exporter. Theoretically, the lumber would have flowed to the buyer, although in that particular case the buyer was in Kuwait and no ships were landing. We were able to take the lumber and sell it. In that particular case there was a loss involved. But had there been a profit in the sale of the lumber then that money would have been put into a blocked account in Canada pending the resolution of the hostilities.

The Chairman: Any further questions? We're pretty well out of time.

Mr. Axworthy: I think if members of the government side agree, it would be worthy either of getting some kind of written interpretation or having a legal counsel come before the committee. This is a very important matter. I think we should get the best judgment we can from the legal offices of the government.

• 1240

Mr. Friesen: I think it would be a good thing to do. However, we have a time problem. Svend can't be here after tomorrow, and we do want to do clause by clause by tomorrow evening. If we can do it between now and then, that's fine with me.

The Chairman: Mr. Friesen, might we get some kind of interpretation or opinion overnight on this that could be ready for tomorrow?

Mr. Axworthy: And legal counsel would be here as well, I think, to answer on that.

Mr. Friesen: Yes. What time did you say?

The Chairman: At 4.15 p.m.

Mr. Axworthy: I was wondering if we could make that 4.30 p.m. I have a meeting that goes until 4.30 p.m.

The Chairman: The clerk was suggesting earlier, Mr. Axworthy. To help things along, if we knew the clauses you may be speaking to, and we have the amendments, we could stand those until you arrive.

Mr. Axworthy: I'm not sure that's quite an appropriate procedure.

The Chairman: Are we just talking 15 minutes?

Mr. Axworthy: That's all.

Mr. Friesen: On the legal matter, 15 minutes?

The Chairman: No, starting at 4.30 p.m. Let's do that, then.

Mr. Friesen: Sure. When did you want to do the legal stuff?

[*Translation*]

M. Gray: Oui. Il y a eu un cas de ce genre à Vancouver, où une entreprise forestière avait expédié un chargement de bois juste avant le 2 août. L'entreprise avait une confirmation de la Banque Royale du Canada, selon laquelle nous allions la payer, quoi qu'il arrive. Nous avons donc payé l'exportateur canadien. Théoriquement, le bois aurait dû être envoyé à l'acheteur, mais il était au Koweït, et aucun navire ne pouvait accoster. Nous avons réussi à vendre le bois. Dans ce cas particulier, nous avons perdu de l'argent. Mais si la vente du bois avait rapporté un bénéfice, cet argent aurait été déposé dans un compte bloqué au Canada jusqu'à la fin des hostilités.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Nous avons largement dépassé le temps prévu.

M. Axworthy: Je pense que, si mes collègues du côté gouvernemental sont d'accord, il serait utile d'obtenir une interprétation écrite de tout cela ou d'inviter un conseiller juridique à témoigner devant le comité. C'est une question très importante. Je pense que nous devrions essayer d'obtenir le meilleur avis possible des services du contentieux du gouvernement.

M. Friesen: À mon avis, ce serait une bonne chose. Mais le temps nous manque. Svend ne pourra pas être ici après demain, et nous voulons procéder d'ici demain soir à l'étude article par article. Si nous pouvons obtenir un avis de ce genre d'ici là, je suis d'accord.

Le président: Monsieur Friesen, pourrions-nous avoir une interprétation ou une opinion à ce sujet d'ici demain?

M. Axworthy: Je crois qu'un avocat devrait être ici également pour répondre à nos questions.

M. Friesen: Oui. À quelle heure?

Le président: À 16h15.

M. Axworthy: Je me demandais si nous ne pourrions pas attendre à 16h30. J'ai une réunion qui se terminera à cette heure-là.

Le président: Le greffier proposait de nous réunir plus tôt, monsieur Axworthy. Pour faciliter les choses, si nous avions une liste des articles au sujet desquels vous souhaitez intervenir, et si nous avions en main vos amendements, nous pourrions reporter l'étude de ces articles jusqu'à votre arrivée.

M. Axworthy: Je ne suis pas sûr que ce soit une bonne manière de procéder.

Le président: Voulez-vous seulement 15 minutes?

M. Axworthy: C'est tout.

M. Friesen: Pour discuter de la question juridique, 15 minutes?

Le président: Non, je veux dire que nous commencerions à 16h30. Alors, c'est entendu.

M. Friesen: D'accord. Quand voulez-vous étudier cette question de droit?

[*Texte*]

The Chairman: At the start of the meeting, I would imagine.

Mr. Axworthy: Do you think External Affairs could give us a piece of paper before then so we could look at it?

Mr. Friesen: Sure.

The Chairman: Tomorrow, then, at 4.30 p.m., room 705 at the Promenade. A notice will be sent.

Thanks very much, gentlemen. The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Le président: Au début de la séance, je suppose.

M. Axworthy: Pensez-vous que les gens des Affaires extérieures pourraient nous envoyer une note avant cela pour que nous puissions l'examiner?

M. Friesen: Bien sûr.

Le président: Nous nous reverrons donc demain à 16h30, à la pièce 705 de la Promenade. Vous recevrez un avis.

Merci beaucoup, messieurs. La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Individual:

Dr. Eric Hoskins.

From the Canadian Bankers' Association:

Peter J. Nicholson, Senior Vice-President and Executive Assistant to the Chairman, Executive Administration, Scotiabank;

Robin B. Gray, Vice-President, Trade, Corporate Banking, The Royal Bank of Canada;

John Burnett, Senior Vice-President, General Counsel, The Royal Bank of Canada;

David E. Phillips, Vice-President, General Counsel and Secretary, Canadian Bankers' Association;

James C. Baillie, Partner, Tory Tory Deslauriers & Binnington.

TÉMOINS

À titre particulier:

D[r] Eric Hoskins.

De l'Association des banquiers canadiens:

Peter J. Nicholson, vice-président principal et adjoint du président du conseil, Bureau de direction, Banque Scotia;

Robin B. Gray, vice-président, Commerce international, Services à l'entreprise, Banque Royale du Canada;

John Burnett, premier vice-président, conseiller général, Banque Royale du Canada;

David E. Phillips, vice-président, chef du contentieux et secrétaire, Association des banquiers canadiens;

James C. Baillie, associé, Tory Tory Deslauriers & Binnington.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC3
-1992
E15

Governme
Publicatio

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Wednesday, April 29, 1992

Chairman: Bill Attewell

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 9

Le mercredi 29 avril 1992

Président: Bill Attewell

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee E on

BILL C-53

An Act to provide for the imposition of special economic measures

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le

PROJET DE LOI C-53

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

LEGISLATIVE COMMITTEE E ON BILL C-53

Chairman: Bill Attewell

Members

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay—(8)

(Quorum 5)

Bill Farrell

Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF E SUR LE PROJET DE LOI C-53

Président: Bill Attewell

Membres

David Berger
Bill Blaikie
John E. Cole
Albert Cooper
Jim Hawkes
Charles Langlois
Jerry Pickard
Marcel Tremblay—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Bill Farrell

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 29, 1992
(10)

[*Text*]

Legislative Committee E on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures, met at 4:40 o'clock p.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Chairman, Bill Attewell, presiding.

Acting Members present: Lloyd Axworthy for David Berger, Marc Ferland for Charles Langlois, Benno Friesen for John E. Cole, Svend Robinson for Bill Blaikie, Walter Van De Walle for Jim Hawkes and Stan Wilbee for Albert Cooper.

In attendance: From the Legislative Counsel Office: Djénane Boulad, General Legislative Counsel. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Michel Rossignol, Research Officer.

Witnesses: From the Department of External Affairs and International Trade Canada: Serge April, Director General, Bureau of Legal Affairs and Peter Splinter, Trade Law Section, Economic & Trade Law Division, Bureau of Legal Affairs.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 20, 1992 relating to Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, February 27, 1992*).

Clause 1 was allowed to stand.

The witnesses answered questions.

Clauses 2 and 3 carried severally.

On Clause 4

Svend Robinson moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 17, at page 2, and substituting the following therefor:

"organization of states or association of states, of"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Svend Robinson moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 18, at page 2, and substituting the following therefor:

"which Canada is a member as set out in regulations made pursuant to this paragraph that calls on its"

After debate thereon, by unanimous consent the amendment was withdrawn.

Svend Robinson moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 22, at page 2, and substituting the following therefor:

"of international peace and security or international law has"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 29 AVRIL 1992
(10)

[*Traduction*]

Le Comité législatif E chargé du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, se réunit à 16 h 40, dans la salle 705 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Bill Attewell (*président*).

Membres suppléants présents: Lloyd Axworthy remplace David Berger; Marc Ferland remplace Charles Langlois; Benno Friesen remplace John E. Cole; Svend Robinson remplace Bill Blaikie; Walter Van De Walle remplace Jim Hawkes; Stan Wilbee remplace Albert Cooper.

Aussi présents: Du Bureau des conseillers législatifs: Djénane Boulad, conseillère législative générale. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Michel Rossignol, attaché de recherche.

Témoins: Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur: Serge April, directeur général, Affaires juridiques; Peter Splinter, Section du droit économique, Droit économique et commercial, Affaires juridiques.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 20 février 1992, le Comité reprend l'examen du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 février 1992, fascicule n° 1*).

L'article 1 est reporté.

Les témoins répondent aux questions.

Les articles 2 et 3 sont adoptés séparément.

Article 4

Svend Robinson propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant les lignes 16 et 17, à la page 2, par ce qui suit:

«d'une organisation d'États ou d'une association d'États, dont le Canada est»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 19, page 2, par ce qui suit:

«nomiques contre un État étranger ainsi que le prévoient les règlements d'application du présent alinéa ou s'il juge»

Après débat, du consentement unanime, l'amendement est retiré.

Svend Robinson propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 21, page 2, par ce qui suit:

«sécurité internationales ou violation grave du droit international est susceptible d'en-»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et rejeté.

Svend Robinson moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 36, at page 2, and substituting the following therefor:

"(ii) any person in that foreign state, except Canadian persons engaged in humanitarian work in that state, or"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived.

Svend Robinson moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 38, at page 2, and substituting the following therefor:

"does not ordinarily reside in Canada except refugees, and refugee claimants being processed on humanitarian grounds except those to whom the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees does not apply,

provided that such property may subsequently be released to permit the acquisition of medical supplies or food intended solely for humanitarian purposes."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division.

YEAS

Lloyd Axworthy — Svend Robinson—(2)

NAYS

Marc Ferland — Walter Van De Walle
Benno Friesen — Stan Wilbee—(4)

Svend Robinson moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 16, at page 3, and substituting the following therefor:

"any person in that foreign state, provided that this paragraph shall not apply to medical supplies or food intended solely for humanitarian purposes;"

Lloyd Axworthy moved,—That the amendment be further amended by deleting the word "shall" and replacing it with the word "may".

By unanimous consent, the amendment to the amendment was allowed to stand.

Svend Robinson moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 19, at page 3, and substituting the following therefor:

"outside Canada of any non-humanitarian technical data to"

By unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

Svend Robinson moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 33, at page 3, and substituting the following therefor:

"Canada of financial services or any other non-humanitarian"

By unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

Lloyd Axworthy moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 6, at page 4, and substituting the following therefor:

Svend Robinson propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 32, à la page 2, par ce qui suit:

«trouve — à l'exception des personnes de nationalité canadienne qui y font oeuvre humanitaire — un de ses nationaux qui ne réside pas»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et rejeté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 33, page 2, par ce qui suit:

«habituellement au Canada ou en leur nom, sauf sous réserve du paragraphe (1.1) quant à un des nationaux d'un État étranger qui ne réside pas habituellement au Canada.

(1.1) Sauf dans la mesure où la Convention de Genève sur le statut de réfugié le permet, il est interdit de prendre un décret visant les biens d'un des nationaux d'un État étranger qui ne réside pas habituellement au Canada si celui-ci est un réfugié au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*, ou un demandeur du statut de réfugié au sens du paragraphe 31.1(1) de cette loi.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté selon le résultat suivant:

POUR

Lloyd Axworthy — Svend Robinson—(2)

CONTRE

Marc Ferland — Walter Van De Walle
Benno Friesen — Stan Wilbee—(4)

Svend Robinson propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 17, page 3, par ce qui suit:

«trouve — les produits alimentaires et fournitures médicales destinés exclusivement à des fins humanitaires n'étant pas visés par le présent alinéa;»

Lloyd Axworthy propose,—Que l'amendement soit modifié en remplaçant les mots «n'étant pas visés par le» par les mots «pouvant être soustraits à l'application du»

Du consentement unanime, le sous-amendement est reporté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 21, page 3, par ce qui suit:

«l'étranger de données techniques autres qu'à caractère humanitaire à cet État»

Du consentement unanime, l'amendement est reporté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 33, page 3, par ce qui suit:

«à l'étranger de services n'ayant pas un caractère humanitaire, notamment de ser-»

Du consentement unanime, l'amendement est reporté.

Lloyd Axworthy propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 8, à la page 4, par ce qui suit:

"foreign state.

(2.1) Paragraph (2)(*b*) does not apply in respect of goods that are exported, sold, supplied or shipped to a foreign state for medical or humanitarian purposes.

(2.2) Paragraph (2)(*e*) does not apply in respect of medical or humanitarian services or local community development projects."

By unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

Benno Friesen moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 10, at page 4, and substituting the following therefor:

"vices, transactions, ships or aircraft or any class thereof"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Benno Friesen moved,—That Clause 4 be amended by striking out line 17, at page 4, and substituting the following therefor:

"permit to carry out a specified activity or transaction, or any class thereof, that is"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

By unanimous consent, Clause 4 as amended, was allowed to stand.

On Clause 5

Benno Friesen moved,—That Clause 5 be amended by striking out lines 1 to 8, at page 5, and substituting the following therefor:

"(3) All secured and unsecured rights and interests held by persons, other than

(*a*) a foreign state to which the order referred to in subsection (1) applies,

(*b*) persons in that foreign state, and

(*c*) nationals of that foreign state who do not ordinarily reside in Canada,

are entitled to the same priority with respect to the rights and interests of Her Majesty and the owner in the proceeds of the"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 5, as amended, carried.

On Clause 6

Svend Robinson moved,—That Clause 6 be amended by striking out line 23, at page 5, and substituting the following therefor:

"(3) The Governor in Council shall, by"

After debate thereon, by unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

Lloyd Axworthy moved,—That Clause 6 be amended by striking out line 34, at page 5, and substituting the following therefor:

"Act.

(4) Unless a claim for compensation is paid or is publicly acknowledged as payable in full, within sixty days of receiving the claim, the Minister designated under

«que le survol du Canada par ces aéronefs.

(2.1) L'alinéa 2*b*) ne s'applique pas aux marchandises exportées, vendues, fournies ou expédiées à un État étranger à des fins médicales ou humanitaires.

(2.2) L'alinéa 2*e*) ne s'applique pas aux services médicaux ou humanitaires non plus qu'aux projets de développement des collectivités locales.»

Du consentement unanime, l'amendement est reporté.

Benno Friesen propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 13, page 4, par ce qui suit:

«vices, opérations, navires ou aéronefs déterminés ou cer-»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

Benno Friesen propose,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 19, page 4, par ce qui suit:

«vant à l'étranger à procéder à une opération ou catégorie d'opérations»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

Du consentement unanime, l'article 4, modifié, est reporté.

Article 5

Benno Friesen propose,—Que l'article 5 soit modifié en remplaçant les lignes 2 à 8, à la page 5, par ce qui suit:

«réserve du rang que les droits et intérêts — garantis ou non — détenus par d'autres personnes que l'État étranger visé par le décret mentionné au paragraphe (1), qu'une personne se trouvant sur son territoire ou qu'un de ses nationaux ne résidant pas au Canada auraient eu, en l'absence du présent article, par rapport aux droits et intérêts de Sa Majesté ou du propriétaire.»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 5, modifié, est adopté.

Article 6

Svend Robinson propose,—Que l'article 6 soit modifié en remplaçant les lignes 19 et 20, à la page 5, par ce qui suit:

«(3) Le gouverneur en conseil, par décret, charge un ministre de recevoir et»

Après débat, par consentement unanime, l'amendement est reporté.

Lloyd Axworthy propose,—Que l'article 6 soit modifié en remplaçant la ligne 27, à la page 5, par ce qui suit:

«décret ou règlement pris sous son régime.

(4) Dans le cas de rejet de la demande d'indemnisation visée au paragraphe (3), ou d'indemnisation inférieure au montant demande, la personne peut demander à la

subsection (3) shall table in the House of Commons the documentation received in support of the claim and the claim shall be deemed referred to the House of Commons standing committee charged with external affairs.

(5) The House of Commons standing committee to which a claim is referred under subsection (4) shall consider the claim and report to the House and in its report the standing committee may make recommendations in respect of payment of compensation to the claimant.

(6) Where the Governor-in-Council has not, within thirty days of the tabling of a report under subsection (5), awarded the claimant compensation in an amount not less than the amount recommended in the report, the Minister designated under subsection (3) shall appoint a person as a commissioner under Part II of the Inquiries Act to investigate the claim and to make recommendations to the Governor-in-Council in respect of the claim, including the amount of compensation, if any, to be paid to the claimant.

(7) Where the Governor-in-Council does not follow any of the recommendations of the commissioner appointed under subsection (6), the Minister designated under subsection (3) shall table in the House of Commons the reasons for not adopting the recommendations of the commissioner."

Chambre des communes d'examiner à nouveau sa demande.

(5) La demande de nouvel examen visée au paragraphe (4) est déposée auprès du greffier de la Chambre des communes.

(6) Le président de la Chambre des communes défère la demande visée au paragraphe (4) au comité permanent de la Chambre des affaires étrangères et du commerce extérieur pour qu'il procède au nouvel examen de la demande d'indemnisation.

(7) Après avoir procédé au nouvel examen visé au paragraphe (6), le comité permanent de la Chambre des communes des affaires étrangères et du commerce extérieur peut :

a) si la demande d'indemnisation avait été rejetée par le ministre ou le gouverneur en conseil, confirmer cette décision ou l'infirmer et accorder l'indemnisation qu'il considère appropriée;

b) si la demande d'indemnisation avait été accueillie en partie seulement par le ministre ou le gouverneur en conseil, confirmer cette décision ou la modifier en accordant une indemnité plus élevée.

(8) La décision du comité permanent de la Chambre des communes des affaires étrangères et du commerce extérieur est définitive. Elle lie Sa Majesté et a les mêmes effets que s'il s'agissait d'un décret du gouverneur en conseil.

(9) Sous réserve du paragraphe (10), le paiement de l'indemnité accordée en vertu du paragraphe (7) est fait sur le Trésor.

(10) Nul paiement ne peut être fait sur le Trésor en vertu du paragraphe (9), avant l'affectation d'un crédit à cette fin par le Parlement.»

By unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

Du consentement unanime, l'amendement est reporté.

By unanimous consent, Clause 6 was allowed to stand.

Du consentement unanime, l'article 6 est reporté.

On Clause 7

Lloyd Axworthy moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 40, and substituting the following therefor:

"made.

(1.1) For purposes of subsection (1), when the House of Commons is not sitting, and where the Secretary of State for External Affairs is of the opinion that the situation in respect of which an order or regulation is made under section 4 is urgent, the member of the Queen's Privy Council for Canada having responsibility under subsection (1) may request the Speaker of the House of Commons to refer the order or regulation to the House of Commons standing committee charged with external affairs for approval on behalf of Parliament and the Speaker shall immediately refer the order or regulation to the standing committee.

(1.2) Where an order or regulation made under section 4 is referred under subsection (1.1) to the House of Commons standing committee charged with external affairs,

Article 7

Lloyd Axworthy propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 33, à la page 5, par ce qui suit:

«chambre qui suivent leur prise.

(1.1) Pour l'application du paragraphe (1), dans le cas où le Secrétaire d'État pour les Affaires extérieures estime que le cas qui a amené la prise du règlement ou du décret est urgent, le membre du Conseil privé pour le Canada désigné, en vertu du paragraphe (l), pour assurer l'exécution de la loi peut demander au président de la Chambre des communes de déférer le décret ou le règlement au comité permanent de la Chambre des communes des affaires étrangères et du commerce extérieur pour que celui-ci l'approuve au nom du Parlement. Dès lors, le président de la Chambre défère immédiatement le décret ou le règlement audit comité permanent.

(1.2) Dans le cas de renvoi du décret ou du règlement pris en vertu de l'article 4 au comité permanent de la Chambre des communes des affaires étrangères et du commerce extérieur par application du paragraphe (1.2) :

(*a*) subsections (2), (3) and (4) do not apply in respect of the House of Commons unless the matter is reported to the House under paragraph (*b*),

(*b*) the standing committee may decline to approve the order or regulation and report the matter to the House for approval of the order or regulation by Parliament in accordance with this section."

After debate thereon, by unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

Lloyd Axworthy moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 40, at page 5, and substituting the following therefor:

"made.

(1.1) When a member of the Queen's Privy Council for Canada tables an order or regulation under subsection (1), the member shall also table the following, where applicable,

(*a*) a copy of the decision, resolution, or recommendation of the international organization or association of states that, under subsection 4(1), results in the making of the order or regulation, or

(*b*) a statement setting out the facts, circumstances or concerns of the Government of Canada that are the basis of the opinion formed under subsection 4(1) that a grave breach of international peace and security has occurred that has resulted or is likely to result in a serious international crisis and identifying those facts, circumstances or concerns that cause the inhternational crisis to be a serious crisis, and

(*c*) the economic measures or range of economic measures that the international organization or association of states under subsection 4(1) is calling on Canada to take,

After debate thereon, by unanimous consent, the amendment was withdrawn.

Svend Robinson moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 40, at page 5, and substituting the following therefor:

"made providing that the House shall be recalled if not fewer than twenty members of the House of Commons or the Senate have requested such recall."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived.

Lloyd Axworthy moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 45, at page 5, and substituting the following therefor:

"order or regulation be amended or revoked, signed by"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was carried.

Lloyd Axworthy moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 46, at page 5, and substituting the following therefor:

"(*a*) not less than twenty members of the"

a) les paragraphes (2), (3) et (4) ne s'appliquent pas à la Chambre des communes sauf si celle-ci a reçu rapport sur la question conformément à l'alinéa *b*);

b) le comité permanent peut refuser d'approuver le décret ou le règlement et faire rapport de la question à la Chambre pour que le décret ou le règlement reçoive l'approbation du Parlement conformément au présent article.»

Après débat, du consentement unanime, l'amendement est reporté.

Lloyd Axworthy propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 33, à la page 5, par ce qui suit:

«chambre qui suivent leur prise.

(1.1) Un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada dépose, avec les décrets ou les règlements visés au paragraphe (1), les pièces suivantes, selon le cas :

a) une copie de la décision, de la résolution ou de la recommandation de l'organisation internationale ou de l'association d'États visée au paragraphe 4(1) qui a entraîné la prise du décret ou du règlement;

b) une déclaration énonçant les faits, circonstances ou préoccupations du gouvernement du Canada qui fondent l'avis que, selon le libellé du paragraphe 4(1), il est survenu une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales susceptible d'entraîner ou qui a entraîné une grave crise internationale, et précisant les faits, circonstances ou préoccupations qui font que la crise internationale est grave; et

c) l'énoncé des mesures économiques ou de la gamme de mesures économiques que l'organisation internationale ou l'association d'États visée au paragraphe 4(1) demande au Canada de prendre;»

Après débat, du consentement unanime, l'amendement est retiré.

Svend Robinson propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 33, à la page 5, par ce qui suit:

«chambre qui suivent sa prise, étant entendu que l'une ou l'autre chambre peut toujours être convoquée sur demande d'au moins vingt de ses membres.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et rejeté.

Lloyd Axworthy propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 36, à la page 5, par ce qui suit:

«à l'une ou l'autre chambre en vue de la modification ou de l'annu-»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Lloyd Axworthy propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 38, à la page 5, par ce qui suit:

«selon le cas, par au moins vingt députés»

The question being put on the amendment, it was negatived.

Svend Robinson moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 10, at page 6, and substituting the following therefor:

"not later than the second sitting day of that"

The question being put on the amendment, it was negatived.

Svend Robinson moved,—That Clause 7 be amended by striking out lines 12 to 15, at page 6, and substituting the following therefor:

"take up and consider the motion."

By unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

Svend Robinson moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 19, at page 6, and substituting the following therefor:

"tion for not more than six hours or such longer period as the House may agree and, on"

By unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

Svend Robinson moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 40, at page 6, and substituting the following therefor:

"than six hours or such longer period as the House may agree and, on the conclusion of"

By unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

Lloyd Axworthy moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 3, at page 7, and substituting the following therefor:

"motion relates is revoked or amended effective on the day"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Lloyd Axworthy moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 14, at page 7, and substituting the following therefor:

"relates shall remain unaffected.

7.1 An order or regulation made under section 4 that is not revoked under section 7 is subject to review by the House of Commons standing committee charged with external affairs at ny time three months after the tabling of the order or regulation in either of the Houses of Parliament and thereafter at the end of the period specified under subsection (2)."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived.

Lloyd Axworthy moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 14, at page 7, and substituting the following therefor:

"relates shall remain unaffected.

7.1 Where an order or regulation made under section 4 is approved under section 7, the Secretary of State for External Affairs shall, at least every three months following the day on which the order or regulation is made, lay before each House of Parliament a report providing detailed information on the impact of the measures set out in the order or regulation."

L'amendement est mis aux voix et rejeté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 4, à la page 6, par ce qui suit:

«celle-ci dans les deux jours de séance suivant sa»

L'amendement est mis aux voix et rejeté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant les lignes 5 à 7, à la page 6, par ce qui suit:

«remise.»

Du consentement unanime, l'amendement est reporté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 10, à la page 6, par ce qui suit:

«male de six heures ou, le cas échéant, d'une durée maximale supérieure agréée par la chambre; le débat terminé, le»

Du consentement unanime, l'amendement est reporté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 22, à la page 6, par ce qui suit:

«durée maximale de six heures ou, le cas échéant, d'une durée maximale supérieure agréée par la chambre; le débat»

Du consentement unanime, l'amendement est reporté.

Lloyd Axworthy propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 29, à la page 6, par ce qui suit:

«prévues au présent article est annulé ou modifié à comp-»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

Lloyd Axworthy propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 6, à la page 7, par ce qui suit:

«mais non agréée, demeure inchangé.

7.1 (1) Le décret ou le règlement pris en vertu de l'article 4, qui n'a pas été annulé par application de l'article 7, est sujet à examen par le comité permanent de la Chambre des communes chargé des affaires extérieures à tout moment trois mois après le dépôt du décret ou du règlement devant l'une des deux chambres du Parlement jusqu'à la fin de la période visée au paragraphe (2).

Après débat, l'amendement est mis aux voix et rejeté.

Lloyd Axworthy propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 6, à la page 7, par ce qui suit:

«mais non agréée demeure inchangé.

7.1 Dans le cas d'approbation, en vertu de l'article 7, du décret ou du règlement pris en vertu de l'article 4, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures dépose, tous les trois mois après l'approbation du décret ou du règlement, devant chaque chambre du Parlement un rapport comportant des renseignements détaillés sur l'effet des mesures prescrites par le décret ou le règlement.»

By unanimous consent, the amendment was withdrawn.

Svend Robinson moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 14, at page 7, and substituting the following therefor:

"relates shall remain unaffected except where the motion has been adopted by the House of Commons and not concurred in by the Senate, the motion shall take effect pursuant to subsection (7) if the House of Commons passes a subsequent motion revoking or amending the order or regulation."

The question being put on the amendment, it was negatived.

Svend Robinson moved,—That Clause 7 be amended by adding immediately after line 14, at page 7, the following:

"(9) The Governor-in-Council shall submit a full report to Parliament within sixty days after the taking effect of any order or regulation made pursuant to this Act on the operation of the said order or regulation and such report shall be referred to a committee to be designated by each House of Parliament and such committee shall have the power to recommend to the House a motion to revoke or amend the order or regulation."

The question beint put on the amendment, it was negatived.

Svend Robinson moved,—That Clause 7 be amended by adding immediately after line 14, at page 7, the following therefor:

"(9) The Governor-in-Council shall submit a full report on the operation of any order or regulation made pursuant to the Act within sixty sitting days after the said order or regulation has ceased to have effect and the report shall be referrred to a committee to be designated by each House of Parliament."

The question being put on the amendment, it was agreed to.

By unanimous consent, Clause 7, as amended, was allowed to stand.

Clauses 8, 9, 10, 11 and 12 were carried severally.

At 8:00 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

Bill Farrell

Clerk of the Committee

Du consentement unanime, l'amendement est retiré.

Svend Robinson propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 6, à la page 7, par ce qui suit:

«mais non agréée, demeure inchangé, sauf que dans le cas d'une motion adoptée apr la Chambre des communes mais non agréée la motion prend effet conformément au paragraphe (7) si la Chambre des communes adopte une motion ultérieure tendant à l'annulation ou à la modification du décret ou du règlement.»

L'amendement, mis aux voix, est rejeté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 7 soit modifié en ajoutant après la ligne 6, à la page 7, ce qui suit:

«(9) Dans les soixante jours suivant l'entrée en application d'un décret ou règlement pris en vertu de la présente loi, le gouverneur en conseil soumet un rapport complet sur son application. Ce rapport est déféré au comité chargé par chacune des chambres du Parlement de l'examiner, lequel peut recommander à la chambre une motion tendant à l'annulation ou à la modification du décret ou règlement.»

L'amendement, mis aux voix, est rejeté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 7 soit modifié en ajoutant après la ligne 6, à la page 7, ce qui suit:

«(9) Dans les soixante jours de séance qui suivent la fin de l'application d'un décret ou règlement pris en vertu de la présente loi, le gouverneur en conseil soumet un rapport complet sur cette application. Ce rapport est déféré au comité chargé par chacune des chambres du Parlement de l'examiner.»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

Du consentement unanime, l'article 7, modifié, est reporté.

Les articles 8, 9, 10, 11 et 12 sont adoptés séparément.

À 20 heures, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Bill Farrell

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, April 29, 1992

• 1645

The Chairman: I call this meeting to order. We'll get under way on our next step on Bill C-53.

As a result of the meeting with Canadian Bankers' Association, there was some discussion on extraterritoriality. As a result of that we have two officials here, Mr. Serge April and Peter Splinter. I understand that Peter drafted this explanation, and it was distributed this morning. Do you all have a copy of this? Rather than having them repeat it, I suggest that we deal with questions or comments you might have on this issue.

Lloyd, would you like to lead off?

Mr. Axworthy (Winnipeg South Centre): Sure. I trust the witnesses have acquainted themselves with the presentation that was made yesterday by the banking association, and I read the legal opinion that still applies. It does come down to this question of whether you're expecting these people engaged in financial services to trust the discretion of the Cabinet to decide when or if or how they might determine whether there is an exemption. I'm not sure that quite deals with the political reality, that when such an action is taken there is substantial pressure on countries like Canada to go along, even though it might work to the detriment—they claim, at least—of the Canadian banking system.

The second part of the issue, which I think is important—I read your note—is that somehow there is an exemption for subsidiaries. As I read it, it seems to be a false distinction. We expect subsidiaries of American or foreign banks in Canada to obey our laws, so I'm not sure how we would begin to define different lines between Canadian banks and subsidiaries and so on under this particular law. "If they're incorporated in foreign jurisdictions", was the wording used, I think.

I guess I would like a little more explanation of what you mean by this concept of international comity, and how that applies in the application of extraterritorial law. My reading of U.S. actions in extraterritorial matters is that they always claim that they are adhering to international comity as well, but they put extensive presure on nonetheless and require—

Those are my questions. Rather than taking a hard line on it, I wonder whether there is not some area of revision in the legislation that might give some comfort to these banks so they don't feel... My concern was that if they feel they are being discriminated against, there is no point in doing that.

• 1650

The Chairman: Who would like to respond to that question?

Mr. Serge April (Director General, Bureau of Legal Affairs, Department of External Affairs and International Trade): Well, I will try to take it. Let us start with the terms of the art, so to speak. Comity is an international law term,

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 29 avril 1992

Le président: La séance est ouverte. Nous allons entreprendre une nouvelle étape de l'étude du projet de loi C-53.

Le témoignage de l'Association des banquiers canadiens a provoqué une discussion sur la question de l'extraterritorialité. C'est pourquoi, nous accueillons aujourd'hui deux fonctionnaires, M. Serge April et M. Peter Splinter. Il semble que Peter a rédigé l'explication qui a été distribuée ce matin. En avez-vous tous un exemplaire? Au lieu de demander à nos témoins de nous la relire, je propose que vous posiez vos questions ou que vous fassiez vos observations sur cette question.

Lloyd, voulez-vous commencer?

M. Axworthy (Winnipeg-Sud-Centre): D'accord. Je suppose que les témoins ont pris connaissance de l'exposé que nous a fait hier l'Association des banquiers. Pour ma part, j'ai lu l'avis juridique qui est toujours valable. En fait, la question de savoir si vous vous attendez à ce que les fournisseurs de services financiers s'en remettent au Cabinet pour que celui-ci décide, à sa discrétion, s'il y a lieu d'accorder une exemption et, le cas échéant, quand et dans quelles circonstances. Je ne suis pas convaincu que cela tienne vraiment compte de la réalité politique, c'est-à-dire que des pressions considérables s'exercent sur des pays comme le Canada pour qu'ils aillent dans ce sens même si cela doit nuire aux intérêts du système banquier canadien—c'est du moins ce que prétend l'association.

Le deuxième aspect important de cette question—j'ai bien lu votre note—est qu'il existe en quelque sorte une exemption pour les filiales. À mon avis, il s'agit-là d'une fausse distinction. Les filiales des banques américaines ou étrangères au Canada sont tenues de respecter nos lois. Je ne vois pas donc pas comment nous pourrions traiter différemment les banques canadiennes et ces filiales pour l'application de la loi en question. Je crois qu'on avait utilisé l'expression suivante: «Si elles sont constituées dans un autre pays».

J'aimerais que vous m'expliquiez un peu mieux ce que vous entendez par cette notion de courtoisie internationale et me dire comment elle influe sur l'application de lois extraterritoriales. À mon avis, en cette matière, les États-Unis prétendent toujours respecter le principe de la courtoisie internationale, ce qui ne les empêche pas d'exercer des pressions considérables et d'exiger...

Voilà mes questions. Au lieu d'adopter une position très rigide, ne serait-il pas possible de modifier le projet de loi de manière à rassurer ces banques pour qu'elles ne se sentent pas... D'après moi, il ne sert à rien de leur donner l'impression que nous prenons des mesures discriminatoires à leur égard.

Le président: Qui veut répondre à cette question?

M. Serge April (directeur général, Direction générale des affaires juridiques, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur): Eh bien, je vais m'y essayer. Commençons par le vocabulaire de l'art, pour ainsi dire. La

[*Texte*]

which is used a lot in the field of extraterritoriality to say that a judge in a given jurisdiction will sort of respect the authority of the other foreign jurisdiction or the judgment of another judge.

For instance, comity will demand—as far as we are concerned, in international law—that if you are ordered by the law of your own country to act in another country, i.e., another jurisdiction, in a way which is contrary to the laws or the governmental policies of that other jurisdiction, then in fact comity demands that you respect the laws and policies of the other jurisdiction and that you refrain from demanding any other conduct from your own national in the circumstances of the case.

The Americans do have a different definition, if I may say so, of comity from anybody else in the OECD. They even have a different definition of "national" or the "nationality principle", whereby they use Amercian controlled corporations as a conduit for the implementation or application of American law outside American territory. Usually it is us, Canada, that has been the "victim", if you wish, of such problems.

Normally, the nationality of the corporation, according to us or to any other OECD countries, will be simply the nationality of the country where the corporation is incorporated, or registered, if you wish. It is not the nationality of the owners of the capital of the corporation. In other words, an American subsidiary in Canada is expected to abide by Canadian law because it is a Canadian "national" and not an American "national".

Mr. Axworthy: That is true. Let me explore this point a little bit further. The Bankers Association said that one could look at two different recourses. One would be to write into the legislation a clear clause dealing with evasion. If the government, in implementing this act, felt there was an attempt by some depositor to move its funds quickly to evade a regulation under this order, that could be handled under an evasion clause. I would ask your opinion as to why that would not be sufficient protection in this area.

There is a second one, which I agree is perhaps a little bit more ground-breaking. But it may be explored as to whether or not there should not be some parallel form of international action—multilateral action, taken in parallel to the sanctions that govern the activity of financial institutions. I think Mr. Nicholson referred to the International Bank of Settlement as a way in which they could make those decisions subject to a sanctions order by a security council or others, and therefore insure that it would be equally applied to all jurisdictions.

• 1655

I will tell you the reason was this: if a bank is operating in another country which obeys the sanctions, you do not need this rule. If it is in another country which decides not to follow its mandatory sanctions or actions, for whatever its

[*Traduction*]

courtoisie est un terme du droit international qui est souvent utilisé dans le domaine de l'extraterritorialité. Cela veut dire qu'un juge d'un pays donné respectera en quelque sorte l'autorité d'un gouvernement étranger ou la décision d'un autre juge.

Par exemple, en droit international, pour ce qui nous intéresse, la courtoisie exige que nous respections les lois et les politiques d'un autre pays, c'est-à-dire d'un autre territoire de compétence et que nous nous abstenions d'exiger que nos ressortissants à l'étranger se conforment à une loi canadienne si cela les oblige à enfreindre les lois ou les politiques gouvernementales de l'autre pays.

Les Américains ont, si j'ose dire, une définition bien à eux de la courtoisie, laquelle diffère de celle qu'ont acceptée tous les autres pays de l'OCDE. Ils définissent même différemment un «ressortissant» ou le «principe de la nationalité» et se servent de sociétés appartenant à des Américains pour appliquer des lois américaines à l'extérieur de leurs frontières. En général ce sont nous, les Canadiens, qui avons été les «victimes», en quelque sorte, de cette façon d'agir.

Normalement, d'après le Canada et tous les autres pays de l'OCDE, une société adopte la nationalité du pays où elle a été constituée, ou enregistrée, si vous préférez. Elle n'a pas la nationalité de ses bailleurs de fonds. En d'autres mots, une filiale américaine installée au Canada est tenue de respecter les lois canadiennes, car elle est une «ressortissante» canadienne et non américaine.

M. Axworthy: C'est vrai. Mais permettez-moi de pousser la chose un peu plus loin. L'Association des banquiers nous a dit qu'il y avait deux solutions envisageables. La première consisterait à ajouter dans la loi une disposition claire sur l'évasion de capitaux. Si, dans l'application de cette loi, le gouvernement estime qu'un déposant essaie de se dérober à des règlements pris en vertu d'un décret en transférant rapidement ses fonds, il pourra se servir de la disposition sur l'évasion pour intervenir. J'aimerais que vous me disiez pourquoi, à votre avis, une telle disposition n'offrirait pas une protection suffisante dans pareils cas.

Il y a une autre solution possible qui, je l'avoue, est peut-être un peu plus inédite. On pourrait essayer de voir s'il serait possible de prendre des mesures internationales quelconques, parallèlement aux sanctions applicables aux activités des institutions financières. M. Nicholson a mentionné, je crois, que si le Conseil de sécurité ou d'autres organismes adoptent une résolution imposant des sanctions, la Banque des règlements internationaux pourrait prendre ce genre de décisions et, ainsi, faire en sorte qu'elles soient appliquées uniformément dans tous les pays.

Je vais vous en donner la raison: si une banque est installée dans un pays qui respecte les sanctions, cette règle n'est pas nécessaire. S'il s'agit d'un autre pays qui décide de ne pas appliquer les sanctions ou les mesures obligatoires,

[*Text*]

own reasons, or if it's not at the level of mandatory sanctions, voluntary sanctions, it puts the banks in a conflict or a serious contradiction. It may be a better recourse if there is an international banking decision. Building up that precedent of multilateral international rule of law might be a more effective way of dealing with it.

So I raise those two objections that were talked about at the committee yesterday.

Mr. April: To take the last point first, we would like to have a multilateral understanding about what the rules of the game are. In fact, we have been trying to get that for years and years. I think I have been involved in this area since I was director of economic law in the department, which was almost 10 years ago. We had the famous Bank of Nova Scotia case in Miami and the Bahamas, which triggered us to negotiate the first treaties on multual legal assistance in criminal matters.

The problem is that various countries of the. . .well, not various, let's be clear. There is one country in the OECD that thinks the rest of us are not marching with the right step. The United States has a very different position. It has always been impossible in practice to get a multilateral understanding. We have always had to fight on a case-by-case basis with the Americans on that. Usually the British and the Germans are on our side and the Japanese a bit lukewarm. They are always discreet.

That is difficult. I'm afraid that what they are suggesting would create a loophole. The exception would become a big loophole. If you start talking about people who want to—I don't recall exactly how I wanted to phrase it—

Mr. Axworthy: It's an evasion question.

Mr. April: Evade, yes. The problem is always how you prove it, and you have a practical problem. Then, while you are trying to prove it, the burden is on the government. So until you've found a judge who will agree with the government, the individual is using it as a loophole and maybe flouting some unanimously shared foreign policy goals. That represents difficulties. The intention is good, but in practice it might create certain difficulties which would not make this workable.

If I may be allowed a general comment on extraterritoriality, what we have always been saying is that—well, it's not what we've been saying, it's what international laws says. ET—in short that's how we—

Mr. Axworthy: I've seen the movie, so—

Mr. April: Extraterritorial is not by itself something illegitimate to international law, it's applied all the time. We have extraterritorial measures in our own statutes every day. That's is how, for instance, in the Criminal Code you get at international terrorists: through certain provisions of extraterritorial application. So the issue should not be confused: is ET by itself good or bad? It is legal under international—

[*Translation*]

pour quelque raison que ce soit ou s'il ne s'agit pas de sanctions obligatoires, mais volontaires, cela place les banques dans une situation conflictuelle ou contradictoire. Une décision internationale en matière de banque constitue peut-être une meilleure solution. À partir du précédent que constituera la primauté du droit international respecté de façon multilatérale, ou pourrait échaffauder un moyen plus efficace de régler ce problème.

Je soulève donc ces deux objections dont on a parlé à la réunion du comité d'hier.

M. April: Pour commencer par la fin, nous aimerions qu'il existe une entente internationale établissant clairement les règles du jeu. En fait, c'est ce que nous essayons d'obtenir depuis de nombreuses années. Je m'occupe de cette question depuis que j'ai été nommé directeur du droit économique au ministère, c'est-à-dire depuis près de 10 ans. Nous avons eu à Miami et aux Bahamas une affaire célèbre concernant la Banque de Nouvelle-Écosse qui nous a conduits à négocier les premiers traités d'assistance juridique mutuelle en matière pénale.

Le fait est que plusieurs pays de. . . pas vraiment plusieurs, soyons précis. Il y a un membre de l'OCDE qui pense que tous les autres pays n'agissent pas comme il se doit. Les États-Unis ont une attitude très différente. Il a toujours été impossible, en pratique, d'obtenir une entente multilatérale. Il nous a toujours fallu traiter chaque cas individuellement avec les Américains à cet égard. Les Britanniques et les Allemands sont en général de notre côté et les Japonais montrent une certaine tiédeur. Ils sont toujours discrets.

C'est difficile. Je crains que ce qu'ils proposent ne crée une échappatoire. Cette exception constituerait une échappatoire importante. Si l'on commence à parler de gens qui veulent—je ne sais plus exactement comme je voulais formuler ce point. . .

M. Axworthy: C'est une question d'évasion.

M. April: Faire de l'évasion, oui. Prouver la chose constitue toujours un problème d'ordre pratique. Et tandis que vous essayez de prouver l'érosion, le fardeau incombe au gouvernement. Donc, tant que l'on n'a pas trouvé un juge qui soit d'accord avec le gouvernement, l'intéressé peut continuer à utiliser cela comme une échappatoire et faire fi de certains objectifs de politique étrangère que tout le monde respecte. Cela crée des difficultés. L'idée est bonne, mais en pratique, elle pourrait poser des difficultés telles qu'on ne pourra pas l'appliquer.

Si je puis me permettre une remarque d'ordre général sur l'extraterritorialité, nous avons toujours dit que—en fait, ce n'est pas ce que nous disons, mais c'est ce que dit le droit international. L'ET—en bref c'est ainsi que. . .

M. Axworthy: J'ai vu le film, donc. . .

M. April: L'extraterritorialité n'est pas en soi quelque chose d'illégitime en droit international; elle s'applique tout le temps. Nous avons en permanence des mesures extraterritoriales dans nos propres lois. C'est ainsi, par exemple, que l'on peut appréhender les terroristes internationaux grâce au Code criminel, à certaines dispositions ayant une application extraterritoriale. Il ne doit donc pas y avoir de confusion à cet égard: l'ET est-elle une bonne chose ou non? Elle est légale en droit international. . .

[*Texte*]

To come back to the examples you were giving at the beginning, it is when it's used to force your nationals to behave in a foreign territory in a way which is contrary to the local laws or local governmental policy that you have a breach of comity, of respect for each other regarding international law. And those cases happen, if I may try to translate in figures, in 5% of the extraterritorial instances. The problem is, however, in those five cases where you have a conflict of jurisdictions, the problem usually flares up. It becomes a problem of protection of sovereignty against the invasion of the laws from another jurisdiction. So by itself it's not illegitimate. Its application in certain exceptional cases whereby usually the Americans don't abide by the rules accepted by everybody else—well, that's what it is—that you have problems. In a way that explains why you need in legislation of this kind the possibility to apply law extraterritoriality.

• 1700

In 95% of the cases, that's perfectly legitimate, legal at international. . .and so on. For the 5% that remains, and you were talking about comfort at the beginning, obviously we're not going to start tomorrow. . .I'm not going to write legal opinions which say the opposite of what we've always been saying, or start saying things such as if the Americans do it, it's bad, but if Canada does it, it's good.

We could not force a Canadian to act contrary to a legitimate law of a foreign jurisdiction, as that would be contrary to. . . And if asked, I would have to say that it would be contrary to international law, on the same basis that helped us pursue the Bank of Nova Scotia case against the United States. But how to write those rules into the law, that in practice is almost impossible. It means you have to refer the matter to the courts, which could delay, and create more problems.

The Chairman: Do you have a supplementary, Mr. Robinson?

Mr. Robinson (Burnaby—Kingsway): I reviewed the submission made by the Canadian Bankers Association. I think we have to recognize here that what they are suggesting is that this legislation should have no extraterritorial effect at all. That's what they're saying. In their brief they say that all references to the extraterritorial application of Canadian law be deleted. Bearing in mind that we're dealing with circumstances in which sanctions must be effective, in which the international community has intended to send out a strong signal, it seems to me that if we were to delete all references to extraterritoriality, as they proposed, that would open up the possibility, to say the least, of diminished impact of these sanctions.

There's no doubt there's a potential for hardship. I think we recognize that. But that hardship can apply not just to banks but to wheat farmers and to many other Canadians, as indeed to innocent civilians in the country, which is the object of the sanctions.

[*Traduction*]

Pour revenir aux exemples que vous donniez au début, c'est lorsqu'on y a recours pour obliger les citoyens de votre pays à se comporter en territoire étranger de façon contraire aux lois locales ou à la politique du gouvernement local qu'on n'applique pas les règles de la courtoisie internationale, du respect mutuel en matière de droit international. Ce genre de choses se produit et je vais essayer de vous donner des chiffres, dans 5 p. 100 des cas d'extraterritorialité. Il se trouve, en général, que pour ces cinq cas où il y a conflit de territorialité, les choses s'enveniment. Il s'agit alors pour un pays de protéger sa souveraineté pour éviter que les lois d'un autre territoire ne s'appliquent chez lui. En soi, elle n'est donc pas illégitime. Son application dans certains cas exceptionnels où les Américains ne respectent généralement pas les règles entérinées par tous les autres pays—c'est ce qu'il en est—crée des problèmes. C'est ce qui explique d'une certaine manière qu'il soit nécessaire d'avoir dans une loi de ce genre la possibilité d'appliquer l'extra territorialité juridique.

Dans 95 p. 100 des cas, c'est tout à fait légitime, et légal sur le plan international. . . Pour les 5 p. 100 restants, et vous parliez tout à l'heure de sécurité, il est clair que cela ne va pas commencer demain. . . Je ne vais pas rédiger des opinions juridiques disant le contraire de ce que nous avons toujours soutenu ou commencer à dire, par exemple, que si les Américains agissent ainsi, c'est mal, mais que si le Canada le fait, c'est bien.

Nous ne pourrions pas obliger un Canadien à contrevenir à la loi légitime d'un territoire étranger, étant donné que cela serait contraire à. . . Si on me posait la question, je dirais que ce serait contraire au droit international, en m'appuyant sur les mêmes arguments invoqués dans l'affaire de la Banque de Nouvelle-Écosse contre les États-Unis. Mais comment insérer ces règles dans une loi? C'est à peu près impossible. Cela veut dire qu'il faut renvoyer l'affaire devant les tribunaux, ce qui pourrait retarder les choses et créer plus de problèmes.

Le président: Avez-vous une question supplémentaire, monsieur Robinson?

M. Robinson (Burnaby—Kingsway): J'ai revu le mémoire présenté par l'Association des banquiers canadiens. Il faut admettre que cette association recommande que ce texte de loi n'ait aucun effet extraterritorial. C'est ce qu'elle dit dans ce document. Elle demande que l'on supprime toute mention de l'application extra-territoriale de la législation canadienne. Sachant qu'il s'agit de cas où les sanctions doivent être efficaces, où la communauté internationale veut transmettre un message très ferme, il me semble que la suppression proposée aurait pour conséquence, à tout le moins, d'atténuer l'effet de ces sanctions.

Il est indéniable que cela peut entraîner des préjudices. Nous en sommes conscients, je crois. Mais ces préjudices peuvent frapper non seulement les banques, mais également les producteurs de blé et de nombreux autres Canadiens, comme d'ailleurs les citoyens innocents du pays qui fait l'objet de sanctions.

[*Text*]

I have reviewed the material that has been prepared by External in response to this submission. Certainly my own feeling is that while I recognize the concerns they've raised, on balance the bill, insofar as it does have extraterritorial effect, should not be altered in that respect.

We recognize that the United States has attemped in a draconian and unacceptable way, in some instances, to assert extraterritorial jurisdiction with respect to United States companies trading with Cuba, for example. I think that's the most glaring illustration. I think Mr. April would agree. That's the one where it has been most flagrant.

Mr. April: It's certainly a classical case.

Mr. Robinson: And it's certainly classical. But that's not what we're talking about here.

The Chairman: Mr. Axworthy, your clarification for the U.S. subsidiary position, where, as I understand it, the U.S. will try to impose U.S. laws on a foreign subsidiary of an American parent, did you want to pursue that any further?

Mr. Axworthy: I don't agree with Mr. Robinson's analysis full scale, simply in the sense I don't think it is as black and white as it's made out to be. Unfortunately, as I say, we're dealing with this at the very last moment. We haven't had time to fully analyse it. I am concerned about the principle of extraterritoriality. Up to now it has been subject to the United Nations' statute we've had, which has very clear, sort of defined limits. This is a much broader bill and applies in a much broader range of circumstances.

• 1705

Considering that we have considered and are looking at exemptions for other groups that have made a case that the bill may exercise some undue hardship on their activities, I'm not sure that one should say that because they're bankers they shouldn't at least be given the same thought from the committee as a refugee group or humanitarian group.

It's a different activity, but nevertheless it has to be looked at with some balance. We may want to reserve the right at the report stage to come up with some kind of proposal that may respond to these concerns.

I don't necessarily agree with the amendment that was proposed, but I think that there may be at least some reason for being a little more careful in our judgment as to how we want to approach this problem.

If we are not going to be debating the bill until next week, there may be time for us to more skillfully present something that may be acceptable, or perhaps suggest to the government, for it may want to look at it during that period time. I certainly will.

The Chairman: Are we ready to move into the clause-by-clause consideration?

[*Translation*]

J'ai étudié les documents préparés par les Affaires extérieures en réponse à ce mémoire. Tout en reconnaissant les inquiétudes exprimées, je pense que le projet de loi, tout bien réfléchi, dans la mesure où il comporte des effets extraterritoriaux, ne devrait pas être modifié à cet égard.

Nous reconnaissons que les États-Unis ont essayé de façon draconienne et inacceptable, dans certains cas, d'exercer une compétence extraterritoriale à l'égard de sociétés américaines faisant du commerce avec Cuba, par exemple. Je crois que c'est là l'illustration la plus évidente. Je pense que M. April serait d'accord là-dessus. C'est l'un des cas où ce comportement a été le plus flagrant.

M. April: C'est certainement un exemple classique.

M. Robinson: C'est certainement classique, mais ce n'est pas ce dont nous parlons ici.

Le président: Monsieur Axworthy, vous avez demandé des précisions concernant une filiale américaine, si j'ai bien compris, lorsque les États-Unis essaient d'imposer leurs lois à une filiale étrangère d'une société-mère américaine. Voulez-vous approfondir la question?

M. Axworthy: Je ne suis pas entièrement d'accord sur l'analyse faite par M. Robinson dans la mesure où tout n'est pas blanc ou noir comme on le laisse entendre. Malheureusement, nous traitons de cette question au tout dernier moment. Nous n'avons pas eu le temps de l'analyser à fond. Le principe de l'extraterritorialité m'inquiète. Jusqu'ici, il dépendait de la Loi des Nations Unies que nous respections, qui était très claire et qui fixait des limites précises en quelque sorte. Ce projet de loi-ci à une plus grande portée et s'applique dans des cas bien plus nombreux.

Étant donné que nous avons envisagé et que nous envisageons des exemptions ou des dispenses pour d'autres groupes qui ont indiqué que le projet de loi pourrait entraîner des préjudices inutiles à leurs activités, je ne suis pas sûr que l'on doive dire, parce qu'ils sont banquiers, qu'ils ne devraient pas, a tout le moins, recevoir du comité la même considération que les groupes de réfugiés ou les organismes philanthropiques.

Ce sont des activités différentes, mais il faut les envisager avec une certaine équité. Nous voudrions, peut-être, nous réserver le droit de proposer, à l'étape du rapport, une solution permettant de répondre à ces inquiétudes.

Je ne suis pas nécessairement d'accord sur l'amendement proposé, mais je pense qu'il est néanmoins justifié que l'on soit un peu plus prudent lorsqu'il s'agit de savoir comment on va aborder le problème.

Si nous n'allons pas discuter du projet de loi jusqu'à la semaine prochaine, nous aurons peut-être le temps de présenter adroitement quelque chose qui soit acceptable, ou peut-être le suggérer au gouvernement, car il pourrait vouloir, dans l'intervalle, étudier la question. C'est certainement ce que je ferai.

Le président: Sommes-nous prêts à passer à l'étude article par article?

[*Texte*]

We have a little over 30 proposed amendments to deal with. I understand there may or may not be a vote or two in the next hour, so let's try to make the most headway we can because we do want to finish these this evening.

With the help of the clerk, we'll try to move ahead on these now. We'll start with consideration of clause 1. That one is postponed to the end.

Clauses 2 and 3 agreed to

On clause 4—*Orders and regulations*

The Chairman: There are four proposed amendments on clause 4; N-A is the first.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would move that clause 4 be amended by striking out line 17 at page 2 and substituting the following: "organization of states or association of states, of".

Briefly, the purpose of this is to clarify that, when we speak about an international organization, we're talking about an international organization of states. This was an issue raised with the committee, that there was an ambiguity with respect to the circumstances which would trigger the imposition of sanctions.

The English, I suppose it could be argued, is a little bit clearer in that regard than the French. The French says *d'une organisation internationale ou d'une association d'États*. We could either include in the French version *organisation internationale d'États ou d'une assocation*, or include it in the English. I think the officials understand the ambiguity. It's an attempt to respond to the witnesses' concerns and make it clear that we are talking about an association of states.

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): I discussed it briefly with Mr. Robinson. It's simply a matter of language. I think the intent of the language, the recommendation of it as international, just as he has written it, is the way the syntax reads. If it's for greater clarity, I have no problem with accepting it as it is.

Amendment agreed to

The Chairman: Amendment N-B from Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I move that clause 4 be amended by striking out line 18 at page 2 and substituting the following: "which Canada is a member, as set out in regulations made pursuant to this paragraph, that calls on its".

The purpose of this is to ensure that the international organizations or associations, which might pass the regulations that would trigger this, will be known and will be set out in regulations by the government pursuant to the act itself.

Again, a number of witnesses expressed the concern that it's not clear which organizations are encompassed by this. Rather than trying to sort of include a schedule to the act itself, I'm suggesting that we give the government flexibility. If there are new organizations which might come up in the future, then they could be added to the schedule. At least we would know which organizations we're dealing with and whether it's the United Nations, the OAS, CSCE or other bodies.

[*Traduction*]

Nous devons étudier un peu plus de 30 propositions d'amendements. Je crois qu'il est possible qu'il y ait un vote ou deux au cours de l'heure qui vient, aussi allons-nous essayer d'avancer le plus possible, car nous voulons en terminer ce soir.

Avec l'aide du greffier, nous allons essayer d'avancer maintenant. Nous commencerons par l'étude de l'article 1, lequel est reporté à la fin.

Les articles 2 et 3 sont adoptés

Article 4—*Décrets et règlements*

Le président: Il y a quatre amendements proposés à l'article 4; N-A est le premier.

M. Robinson: Monsieur le président, je propose que l'article 4 soit modifié par substitution, aux lignes 16 et 17, page 2, de ce qui suit: «d'une organisation d'États ou d'une association d'États, sont le Canada est»

En bref, je tiens simplement à préciser que lorsqu'on parle d'une organisation internationale, il s'agit d'une organisation internationale d'États. C'est une question qui a été soulevée par le comité. On a indiqué qu'il y avait une ambiguïté concernant les circonstances qui déclencheraient l'imposition de sanctions.

À ce sujet, le texte anglais est peut-être un peu plus clair, pourrait-on dire, que le texte français. Celui-ci parle «d'une organisation internationale ou d'une association d'États». Nous pourrions soit avoir dans la version française «organisation internationale d'États ou d'une association», ou inclure cela dans la version anglaise. Je crois que les fonctionnaires comprennent d'où vient l'ambiguïté. C'est pour essayer de répondre aux inquiétudes des témoins et pour montrer clairement que nous parlons d'une association d'États.

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): J'en ai parlé brièvement avec M. Robinson. C'est une simple question de terminologie. Je crois que l'idée, la recommandation que cela soit international, comme on le dit, est bien rendue syntaxiquement . Si c'est pour être plus précis, je ne vois pas d'inconvénient à accepter le libellé proposé.

L'amendement est adopté

Le président: Amendement N-B de M. Robinson.

M. Robinson: Je propose que l'article 4 soit modifié par substitution, à la ligne 18, page 2, de ce qui suit: «membre, comme prévu dans le règlement pris conformément au présent paragraphe, appelant à la prise de mesures éco. . .»

On veut ainsi que les organisations ou les associations internationales qui pourraient prendre les règlements entraînant de telles mesures, soient connues et prévues dans les règlements pris par le gouvernement conformément à la loi proprement dite.

Une fois encore, plusieurs témoins se sont dits inquiets du manque de clarté à cet égard; on ne savait trop à quelles organisations cette mesure s'appliquerait. Plutôt que d'essayer d'ajouter une annexe à la loi proprement dite, je propose que l'on donne au gouvernement une certaine souplesse. S'il y a de nouvelles organisations qui sont créées à l'avenir, on pourrait modifier l'annexe pour les y ajouter. Nous saurions au moins à quelles organisations nous avons affaire, qu'il s'agisse des Nations Unies, de l'OEA, de la CSCE ou d'autres.

[*Text*]

• 1710

Mr. Friesen: My understanding is if you do that, you make it very cumbersome. The officials may want to correct me if I err on this. I think you have to then include all of the by-laws and regulations of that organization. Am I correct on that, the way it's drafted, or am I missing the mark?

Mr. April: No. You have to have a full list and that's where the problems may come. Let's say we have a perfect list this afternoon of all the organizations Canada pertains to. Knowing how we work, somebody would sort of forget about it. Then six months from now the list could be out of date in certain respects. Either new organizations would have appeared, which would obviously not be listed if we had not done anything about them, or certain organizations or entities would have changed in character. The CSCE at the origin, for instance, was a real conference, while the Conference on the Law of the Sea was a conference. But if you ask me today, I'll tell you it's of the nature of an international organization.

So it creates practical problems. In Canadian law those problems are resolved by what is called a certificate by the Secretary of State for External Affairs. It's the same as if, for instance, you want to know if Mr. X is the ambassador for country X. If you need that in a Canadian court of law, a certificate will be issued either personally by the Secretary of State or on her behalf, saying yes, the CSCE is an international organization of which Canada is a member.

Mr. Robinson: I think the difficulties being suggested are not that real. We are talking about an organization which might impose sanctions. These organizations don't spring up overnight. It's not that often that sanctions are imposed. It's not that difficult, for example, to add that new organization by regulation. If somebody within External Affairs has forgotten about the creation of a new organization, you can amend the regulations. That's not difficult. So, I'm afraid I don't quite understand where they're coming from.

Mr. Friesen: Can I just ask for clarification? For example, if we take the experience of Rhodesia sanctions. They were probably both Commonwealth and UN—to some extent UN, certainly in the military area—and various states. To what extend would this amendment require the full text of each of those bodies that happened to be imposing or passing resolutions or we are co-operating with, to be implicated by this amendment?

Mr. Robinson: I think Mr. April would agree, there's no intention to require that there be any by-laws included in the regulations. Maybe to simplify things we could obtain from the department the current list of organizations of this nature. If that changes, fine. Then at least we'll have some sense of what the intent of the legislation is.

Mr. Friesen: Is this a scheduled bill?

[*Translation*]

M. Friesen: À mon avis, en faisant cela on complique les choses. Les fonctionnaires pourront me corriger si j'ai tort. Je crois qu'il nous faudra alors inclure tous les règlements administratifs et autres de l'organisation. Ai-je raison, d'après ce texte, ou est-ce que je me trompe?

M. April: Non. Il faudrait avoir une liste complète et c'est là que les problèmes surgissent. En admettant que nous ayons cet après-midi une liste tout à fait au point de toutes les organisations auxquelles adhère le Canada, je suis sûr qu'on l'oubliera par la suite, sachant comment nous travaillons. Six mois plus tard, la liste serait sans doute dépassée à plus d'un égard, soit que de nouvelles organisations auront été créées entretemps et qui ne figureraient évidemment pas sur la liste si nous n'avons pas fait le nécessaire à cette fin, soit que certaines organisations ou entités auront changé de nature. La CSCE à l'origine, par exemple, était véritablement une conférence, alors que la Conférence sur le droit de la mer en a été effectivement une. Mais si vous me posez la question aujourd'hui, je vous dirais que la première est maintenant devenue une organisation internationale.

Cela crée donc des problèmes d'ordre pratique qui, en droit canadien, sont résolus par ce qu'on appelle un certificat du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. C'est comme si, par exemple, vous voulez savoir si M. X est l'ambassadeur du pays Y. Si cette information est nécessaire dans un tribunal canadien, un certificat sera délivré soit personnellement par la Secrétaire d'État, ou en son nom, indiquant effectivement que la CSCE est une organisation internationale dont le Canada fait partie.

M. Robinson: Je pense que les difficultés évoquées ne le sont pas vraiment. Nous parlons d'une organisation qui pourrait imposer des sanctions. Ce type d'organisation ne surgit pas du jour au lendemain. Ce n'est pas si souvent que des sanctions sont imposées. Il n'est pas si difficile, par exemple, d'ajouter cette nouvelle organisation par voie de règlement. Si quelqu'un, aux Affaires extérieures, a oublié une nouvelle organisation, on peut modifier cela par règlement. Ce n'est pas difficile. Je crains donc de ne pas très bien comprendre d'où proviennent les difficultés.

M. Friesen: Puis-je demander des précisions? Prenons, par exemple, les sanctions prises contre la Rhodésie. Il s'agissait sans doute de sanctions du Commonwealth et des Nations Unies—dans une certaine mesure des Nations Unies, en tout cas dans le domaine militaire—et de divers autres États. Dans quelle mesure cet amendement nécessiterait qu'on ait le texte intégral régissant chacune de ces organisations avec lesquelles nous collaborons qui viendraient à imposer des sanctions ou à adopter des résolutions?

M. Robinson: Je crois que M. April serait d'accord pour dire qu'on n'a aucunement l'intention d'exiger que des règlements administratifs figurent dans les règlements. Pour simplifier les choses, nous pourrions peut-être obtenir du ministère la liste actuelle des organisations de cet ordre. Si elle change, très bien. Au moins nous aurons une idée de l'intention de la loi.

M. Friesen: S'agit-il d'un projet de loi comportant une annexe?

[*Texte*]

Mr. Robinson: Not even as a scheduled bill. The standing committee could be provided with a list of organizations which are current.

Mr. Wilbee (Delta): I was just going to ask Mr. Robinson what the value of the amendment was. I fail to see why it would improve the bill in any way. It just appears to complicate things.

Mr. Robinson: It is in response to witnesses who appeared before the committee. They suggested it's important that we know which organizations we're talking about when we discuss this. It was a UN association in particular I think, that raised this point. But as I say, if we could at least get an indication of what organizations are targetted by this, it would be helpful.

• 1715

Mr. April: There is no such list, or no such register, if you wish, in External Affairs. I could give you a list off the top of my head—the United Nations, the Commonwealth, the OAS and so on.

Mr. Robinson: I'm not asking you for this list now, I'm just asking if you could provide it.

Mr. April: We would have the same problem in making that list tomorrow, just to answer a query such as this, as we would have in making it for the purpose of the law if it was amended in the sense you wish. The problem is obviously not that organizations spring up like this. The problem is that in international affairs you don't have organizations formed in the same way companies are formed. For instance, in domestic law you have registration, you have a date and it is official, clear and simple. You go to a register and it is all there.

International law works in a much more informal way, if you wish. That's where the problem arises. For instance, the Group of Seven, the summit of the seven most industrialized countries, could adopt a resolution calling for sanctions—and let's not try to hypothesize on why and what the sanctions would be.

The Chairman: Sir, may I please interrupt just for a minute? Mr. Robinson, would it be practical to think in terms of pursuing that a little later?

Mr. Robinson: I'm just trying to be reasonable here. I am quite prepared to withdraw the amendment if we could get a list of the organizations most likely to be the subject of this particular clause, Mr. Chairman. I don't think that's unreasonable. It's not that difficult. We're not talking about esoteric organizations.

Mr. April: You say "most likely."

Mr. Robinson: Exactly.

Mr. April: Okay.

The Chairman: So are you withdrawing that?

[*Traduction*]

M. Robinson: Même sans projet de loi avec annexe. On pourrait fournir au comité permanent une liste des organisations qui existent à l'heure actuelle.

M. Wilbee (Delta): J'allais demander à M. Robinson quelle était la valeur de cet amendement. Je ne vois pas en quoi il améliorerait le projet de loi. Il semble, au contraire, compliquer les choses.

M. Robinson: C'est pour répondre à certaines inquiétudes de témoins qui ont comparu devant le comité. Ils ont laissé entendre qu'il serait important que l'on sache de quelles organisations on parle lorsqu'on discute de ce point. Je crois que c'est un organisme spécialisé des Nations Unies notamment qui avait soulevé ce problème. Mais il serait utile que nous puissions au moins savoir quelles organisations sont visées par cette disposition.

M. April: Il n'existe pas une telle liste ni un tel registre, si vous voulez, aux Affaires extérieures. Je pourrais essayer de vous la donner de mémoire—les Nations Unies, le Commonwealth, l'OEA, etc.

M. Robinson: Je ne vous demande pas cette liste maintenant, je vous demande simplement si vous pouvez nous la fournir.

M. April: Nous aurions le même problème si nous faisions cette liste demain pour répondre à votre demande, que si nous l'établissions pour les besoins de la loi si elle était modifiée dans le sens que vous proposez. Ce n'est pas le fait que des organisations de ce genre surgissent du jour au lendemain qui constitue un problème. Le problème vient de ce que, en matière d'affaires internationales, les organisations ne sont pas constituées de la même manière que les sociétés commerciales. Par exemple, en droit national, il y a un enregistrement, une date et tout est officiel, clair et simple. Vous vous présentez au service de l'enregistrement et tout est là.

Le droit international fonctionne d'une tout autre manière, si vous voulez. C'est là que se pose le problème. Par exemple, le Groupe des Sept, le sommet des sept pays les plus industrialisés, pourrait adopter une résolution demandant des sanctions—laissons de côté les raisons et la teneur éventuelles de ces sanctions.

Le président: Monsieur, puis-je vous interrompre un instant? Monsieur Robinson, ne pourrait-on pas revenir là-dessus un peu plus tard?

M. Robinson: J'essaie de me montrer raisonnable. Je suis tout à fait prêt à retirer l'amendement si nous pouvions obtenir une liste des organisations qui risquent le plus vraisemblablement d'être assujetties à cette disposition particulière, monsieur le président. Je ne crois pas que ce soit déraisonnable. Ce n'est pas si difficile. Il ne s'agit pas d'organisations ésotériques.

M. April: Vous avez dit «qui risquent le plus vraisemblablement».

M. Robinson: Exactement.

M. April: Très bien.

Le président: Vous retirez donc l'amendement?

[*Text*]

Mr. Robinson: Yes, Mr. Chairman.

Amendment withdrawn

The Chairman: We are on proposed amendment N-C, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I move to amend clause 4 by striking out line 22 at page 2 and substituting the following:

"of international peace and security or international law has".

Again, this would include a reference to a breach of international law as well as a breach of international peace and security. Members will recall that a number of witnesses pointed out that in some circumstances there may be a breach of international law that doesn't necessarily give rise to a breach of international peace and security. That may in some circumstances trigger a decision to impose sanctions. It is *ex abundanti cautela*. I think that's the lawyers' expression. Out of an abundance of caution, I would suggest that we include this, Mr. Chairman.

Mr. Friesen: I would just like to express my concern, Mr. Chairman. If you are going to include international law, what type of breach of law would trigger it? Would it be overfishing?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, this would only take place where the Cabinet had agreed that the breach of international law was sufficiently serious that there should be sanctions. So it would be at their discretion. What we're doing, in effect, is giving them more discretion in cases where it might not necessarily be a breach of international peace and security but would be a breach of international law. Mr. April, I'm not sure if you have any comments on this point.

Mr. April: My comment is that international law would add a degree of ambiguity in the sense that most international law is vague. It's not conventional, it's customary. You have trouble distinguishing what it is. If you look at conventional law, "conventional" means adopted by conventions, such as treaties. Often it's drafted in ambiguous terms.

Mr. Robinson: This is as opposed to the precision of "international peace and security".

Mr. April: It's certainly grave enough that...the phrase "international peace and security" is right out of the United Nations charter. It has taken on a certain meaning over the years. You can look at certain resolutions of the Security Council to know under what type of circumstances a grave breach of peace and security has occurred, as precedent. You could have quite a number of occurences or instances where somebody could say there has been a breach of international law in this or that circumstance. It would not be as clear as this one.

[*Translation*]

M. Robinson: Oui, monsieur le président.

L'amendement est retiré

Le président: Nous passons à la proposition d'amendement N-C. monsieur Robinson.

M. Robinson: Je propose que l'article 4 soit modifié par substitution, à la ligne 21, page 2, de ce qui suit:

«sécurité internationales ou un manquement au droit international est susceptible d'en».

Cela encore une fois constituerait une précision puisqu'on mentionnerait le manquement au droit international aussi bien que la rupture de la paix et de la sécurité internationales. Les membres du comité se souviennent sans doute que plusieurs témoins ont indiqué que, dans certains cas, il peut y avoir manquement au droit international sans que cela donne nécessairement lieu à une rupture de la paix et de la sécurité internationales. Cela peut, dans certaines circonstances, entraîner l'imposition de sanctions. Je crois que les juristes parleraient de *ex abundanti cautela*. Par prudence extrême, je propose que l'on inclue cela, monsieur le président.

M. Friesen: Je veux simplement vous faire part de mon inquiétude, monsieur le président. Si l'on doit inclure le droit international, quel genre de manquement à ce droit entraînerait de telles mesures? Pourrait-il s'agir de la surexploitation des pêcheries?

M. Robinson: Monsieur le président, cela ne se produirait que si le cabinet a admis que le manquement au droit international était suffisamment grave pour donner lieu à des sanctions. Ce serait donc à lui d'en décider. Nous lui donnons en fait davantage de pouvoirs pour les cas où il n'y aurait pas nécessairement rupture de la paix et de la sécurité internationales, mais bien un manquement au droit international. Monsieur April, je me demande si vous avez des remarques à faire là-dessus.

M. April: Je crois que le droit international ajouterait à l'ambiguïté dans la mesure où ce droit est en général vague. Il ne s'agit pas d'un droit conventionnel, il est coutumier. Il est parfois difficile de faire la part des choses. L'expression «droit conventionnel» se rapporte au droit adopté par conventions, tels les traités. Il est parfois rédigé en termes ambigus.

M. Robinson: Vous opposez cela à l'expression précise «paix et sécurité internationales».

M. April: C'est certainement assez grave... Les termes «sécurité et paix internationales» sont tirés de la Charte des Nations Unies. Avec le temps, on leur a donné une certaine signification. Vous pourrez vous référer à des résolutions du Conseil de sécurité pour savoir dans quelle genre de circonstances une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité s'est produite, à titre de précédent. Vous trouverez qu'en de nombreuses occasions ou situations, on a pu dire qu'il y a eu manquement au droit international dans telle et telle circonstance. Ce ne serait pas aussi clair qu'ici.

[*Texte*]

• 1720

Mr. Robinson: In circumstances in which Cabinet felt there had been a breach of international law which didn't necessarily constitute a breach of international peace and security—just to understand very clearly, and I know all about the ambiguities of international law and so on—in those circumstances, I take it Mr. April agrees that there would be no opportunity to impose sanctions under the bill as it is now worded.

Mr. Friesen: I understand that in such a case, if you wanted to deal with that, you would go to international court rather than—

Mr. Robinson: But you couldn't impose sanctions, Benno. That's the purpose of this—

Mr. Friesen: That's what I'm saying. When you are dealing with international law, it's a different mechanism than when you're dealing with international security.

Mr. Robinson: The objective is to give the discretion to be able to impose sanctions and not to go the the World Court. The World Court can be ignored at will, as we've seen in a number of instances.

Mr. Friesen: Yes.

Mr. Robinson: It's an attempt to clarify and to give greater discretion in circumstances in which the present wording might not give that discretion.

Mr. April: But international law comprises everything. What do we do when... For instance, these days I'm also dealing with certain of our disputes with the United States under the free trade agreement. I am sure some of those disputes are considered by many Canadians as being grave breaches of international law, but there is a mechanism under the treaty to deal with that.

Mr. Robinson: Nobody says that every breach of international law has to trigger sanctions, Mr. April. That is obvious, so it's a *non sequitur.*

Mr. Friesen: I don't think there's any further argument. I can't think of any way of clarifying it any more.

The Chairman: And your main point is that it causes some ambiguity?

Mr. April: Yes.

Mr. Robinson: I won't pursue it, Mr. Chairman. I've made the arguement.

Amendment negatived

The Chairman: Next is amendment N-D.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, do you have the disposition of N-C? I will not proceed with N-D, which refers to grave violations of human rights. Having heard the explanation of the officials on the previous one, I can anticipate what it might it be on this one.

The Chairman: Next is amendment N-2.

Mr. Robinson: I would like some clarification. I had proposed an amendment at line 36.

[*Traduction*]

M. Robinson: Au cas où le Cabinet estimerait qu'il y a eu un manquement au droit international qui ne constitue pas nécessairement une rupture de la paix et de la sécurité internationales—juste pour comprendre bien clairement, et je sais tout de l'ambiguïté du droit international—dans ce cas, je pense que M. April serait d'accord pour dire qu'il n'y aurait pas de raison d'imposer des sanctions en vertu du projet de loi tel qu'il est actuellement libellé.

M. Friesen: Il me semble que dans un tel cas, si l'on veut traiter ce genre de problème, ou s'adresserait à un tribunal international plutôt que de...

M. Robinson: Mais vous ne pourriez pas imposer des sanctions, Benno. C'est l'objectif de ce...

M. Friesen: C'est ce que je dis. Lorsqu'il s'agit de droit international, le mécanisme n'est pas le même que lorsqu'il est question de sécurité internationale.

M. Robinson: On essaie d'accorder suffisamment de pouvoirs pour permettre l'imposition de sanctions sans avoir à s'adresser à la Cour internationale de justice. Comme on a pu le constater dans plusieurs circonstances, on peut ignorer la Cour internationale tant qu'on veut.

M. Friesen: Oui.

M. Robinson: C'est simplement pour préciser les choses et donner plus de pouvoirs dans les cas où le texte actuel ne le permettrait pas.

M. April: Mais le droit international couvre tout. Que faisons-nous lorsque... Par exemple, je m'occupe aussi en ce moment de certains de nos différends avec les États-Unis concernant l'Accord de libre-échange. Je suis sûr que de nombreux Canadiens considèrent ces différends comme de graves manquements au droit international, mais il existe un mécanisme prévu dans le traité pour cela.

M. Robinson: Personne ne dit que tout manquement au droit international doive entraîner des sanctions, monsieur April. C'est bien évident, et il s'agit donc d'une fausse conclusion.

M. Friesen: Je ne pense pas qu'il y ait d'autres arguments, qu'il y ait d'autres moyens de préciser davantage.

Le président: Et votre principal souci c'est que cela entraîne une certaine ambiguïté?

M. April: Oui.

M. Robinson: J'en resterai donc là, monsieur le président. J'ai présenté mes arguments.

L'amendement est rejeté

Le président: L'amendement suivant est le N-D

M. Robinson: Monsieur le président, je ne présenterai pas l'amendement N-D qui porte sur les violations graves des droits de la personne, après avoir entendu l'explication des fonctionnaires sur l'amendement précédent. Je peux prévoir ce qu'elle sera pour celui-ci.

Le président: L'amendement suivant est le N-2.

M. Robinson: J'aimerais quelques précisions. J'avais proposé un amendement aux lignes 31 et 32.

[*Text*]

A voice: [*Inaudible—Editor*].

Mr. Robinson: I'm sorry. Right, yes.

Mr. Ferland (Portneuf): I have a question of clarification, Mr. Chairman.

Je regarde le texte de l'article 4 en anglais, et je le regarde en français. En anglais, on a l'article 4(1), après ça, les alinéas (a) et (b); puis on a (b)(i), (ii) et (iii). En français, je ne retrouve pas nécessairement la même présentation. J'aimerais savoir si ça peut créer des problèmes au niveau de l'interprétation de la loi, sachant que les avocats utilisent habituellement en cour tel article, et tels sous-alinéas (i), (ii), ou (iii), alors que ce n'est pas exactement présenté comme ça en français. C'est simplement une question pour essayer d'avoir une concordance entre le texte français et le texte anglais pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté. J'aimerais m'assurer que ça dit exactement la même chose.

Mr. Friesen: Do you mean this?

Mr. Ferland: Yes.

The Chairman: What part of the bill is that?

M. Ferland: L'article 4 toujours, monsieur le président.

M. Robinson: Cela a exactement le même sens.

• 1725

M. Ferland: Je vous crois. Vous êtes avocat et moi pas. Mais je sais que les avocats sont habituellement très tatillons sur le style des textes des articles, et je présume que ça peut être important. Si cela ne l'est pas, je me tais.

M. April: Les rédacteurs législatifs du ministère de la Justice ont été consultés sur cette question. D'abord, ils nous ont assurés que le sens était le même. Ensuite, on leur a demandé pourquoi pas faire la même présentation qu'en anglais pour éviter tout problème d'apparence. Et là, ils sont entrés dans une longue explication grammaticale selon laquelle la structure de la phrase en français ne se prêtait pas à la même présentation qu'en anglais.

M. Ferland: Merci.

The Chairman: Thank you.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would move that clause 4 of Bill C-53 be amended by striking out line 36 on page 2 and substituting the following:

"(ii) any person in that foreign state, except Canadian persons engaged in humanitarian work in that state, or"

The purpose of this amendment, Mr. Chairman, is to ensure that Canadian organizations' property in Canada—particularly those of Canadian humanitarian organizations such as the Red Cross and other Canadian humanitarian organizations which are working in a foreign country—should not be subject to seizure as a result of that humanitarian work that they're doing in the state in question.

The Chairman: Comments?

Mr. Friesen: I guess my position is that we're dealing with generic legislation that is supposed to be giving the government as much flexibility with precision to deal with these situations. If we start putting exceptions throughout the legislation, I think we encumber the generic nature of the legislation and make it more difficult for it to work and apply.

[*Translation*]

Une voix: [*Inaudible—Éditeur*]

M. Robinson: Je suis désolé. En effet, oui.

M. Ferland (Portneuf): J'aimerais demander des précisions, monsieur le président.

I am looking at the wording of clause 4 in English and in French. In English, we have paragraph 4.(1) and then sub-paragraphs (a) and (b); we then have (b)(i), (ii) and (iii). In French, I do not necessarily find the same format. I would like to know if this could create problems for the reading of the act, knowing that lawyers usually refer in court to such and such section and then to sub-paragraphs (i), (ii), or (iii), and we do not have exactly the same format in French. It's only a matter of trying to have uniformity between the French and the English text so that there is no ambiguity. I would like to be sure that it means exactly the same thing.

M. Friesen: Vous êtes sérieux?

M. Ferland: Oui.

Le président: De quelle partie du projet de loi s'agit-il?

Mr. Ferland: We are still at clause 4, Mr. Chairman.

Mr. Robinson: It has exactly the same meaning.

Mr. Ferland: I trust you, you are a lawyer and I am not. I know that lawyers usually are very picky about the wording of the sections and I think it could be important. If it is not, I will stay put.

Mr. April: The legislative editors of the Department of Justice have been consulted on this matter. Firs of all, they assured us that the meaning was the same. Then, we asked them why we did'nt have the same format in English in order to avoid any problem of layout. On that, they gave us a lenghty grammatical explanation on how the structure of the French sentence did not lend itself to the same layout as the English one.

Mr. Ferland: Thank you.

Le président: Merci.

M. Robinson: Monsieur le président, je propose que l'article 4 soit modifié par substitution, aux lignes 31 et 32, page 2, de ce qui suit:

«par un État étranger, une personne qui s'y trouve, à l'exception des Canadiens faisant un travail humanitaire dans cet État, un de ces nationaux qui ne réside pas».

Monsieur le président, cet amendement a pour objectif de faire en sorte que les biens canadiens des organisations canadiennes—surtout celles qui sont de nature philanthropique, comme la Croix rouge et les autres organisations de ce genre qui oeuvrent dans un pays étranger—ne soient pas assujettis à une saisie du fait du travail humanitaire qu'elles effectuent dans le pays en question.

Le président: Y a-t-il des commentaires?

M. Friesen: J'estime que ce texte de loi est d'ordre général et devrait permettre au gouvernement d'avoir le loisir d'agir notamment dans de telles situations. Si nous commençons à faire des exeptions dans la loi, je crois que nous allons en alourdir la teneur et la rendre plus difficile à appliquer.

[*Texte*]

Mr. Axworthy: Mr. Chairman, I expect this is going to be an issue that we'll be facing on a number of the proposals. I'm not sure that the argument that it's generic is one that takes into account the very clear difficulties that were brought to our attention in this committee. The problem with the legal interpretation of the act is that people engaged in humanitarian activities—either in the country in question that's being targetted for sanctions or who have some kind of relationship to it or who have property here—could be subject to criminal charges and could have their property sequestered. This would have the end result of suffocating those humanitarian efforts and therefore have a quite negative impact on the civilian populations of the target country or countries.

I don't think anybody would ever make an argument that the purpose of sanctions is to punish civilians, children, men and women. As we've seen in the case of Iraq, they have enough problems with their own government so why should we add to their problems? Why should we add to their suffering?

Yet their only recourse has been through various humanitarian agencies such as the Community of Mennonites, the churches and the different aid organizations. This is just one part of it. This is dealing with property.

There are amendments later on dealing with their rights so they will not be subject to criminal action. I would think that it's not an amendment that in any damages the government's position on this. It's not something that weakens the sanctions program. It doesn't in any way influence the operation of the sanctions program.

It just simply says that we are—as we have always stated as a matter of policy in this and previous governments—in these cases wanting to maintain humanitarian activity.

If there is ambiguity in this bill as to whether that can continue then the ambiguity should be clarified. I would think that this amendment along with others can be clear if we could get some agreement from government members. Mr. Robinson has presented some. I've presented some on the same grounds. We want that ambiguity clarified so that those church organizations and others engaged in that kind of work would not feel in any way restricted or under some threat.

• 1730

Mr. Robinson: I just wanted to clarify the intent of this particular amendment. Mr. Friesen has talked about giving discretion and generic legislation, but let us be very clear about what this is all about. In this particular section we are saying that property in Canada can be seized, frozen or sequestered from any person who is in a foreign state.

All I am suggesting in this amendment, Mr. Chairman, is that in the case of Canadians, Canadian groups, Canadian individuals who are working in that state—who in fact are Canadian companies or Canadian individuals—that their

[*Traduction*]

M. Axworthy: Monsieur le président, je crois que c'est un problème qui va se poser pour plusieurs des propositions faites. Je ne crois pas que l'argument de la nature générale du texte tienne compte des difficultés bien précises qu'on a portées à notre attention. Le problème posé par l'interprétation juridique de la loi vient de ce que les gens qui font un travail humanitaire—que ce soit dans le pays visé par les sanctions ou qui ont des liens d'un ordre quelconque avec ce pays ou qui y ont des biens—puissent être passibles de poursuites pénales et voir leurs biens séquestrés. Cela aurait en définitive pour résultat de mettre un terme aux efforts humanitaires et donc d'avoir un effet négatif sur la population civile du ou des pays visés.

Personne n'oserait prétendre que les sanctions ont pour objet de punir les civils, les enfants, les hommes et les femmes. Comme nous l'avons vu dans le cas de l'Irak, la population a assez de problèmes avec son propre gouvernement pour qu'on vienne y ajouter. Pourquoi augmenterions-nous ses souffrances?

Or, le seul recours pour l'Irak a été de s'adresser aux divers organismes philanthropiques tels que la Communauté mennonite, les groupes confessionnels et les diverses organisations d'aide. Ce n'est qu'un aspect de la question. Nous nous occupons ici des biens.

Des amendements sont proposés par la suite concernant les droits de ces organismes afin qu'ils ne soient pas passibles de poursuites pénales. Je ne crois pas que cet amendement porte atteinte en quoi que ce soit à la position du gouvernement à cet égard. Ce n'est pas une disposition qui affaiblit le programme des sanctions ou porte atteinte à son fonctionnement.

Il s'agit simplement de dire que nous voulons en l'occurence—comme cela a toujours été la politique déclarée des gouvernements actuel et précédents—assurer la continuité des efforts humanitaires.

S'il y a quelque ambiguïté dans le projet de loi concernant cette continuité, il faudrait la lever. Je crois que cet amendement, comme d'autres, pourrait être précisé si nous pouvions obtenir l'accord des députés du parti gouvernemental. M. Robinson a présenté quelques amendements. J'en ai présenté aussi moi-même quelques-uns pour les mêmes raisons. Nous voulons que toute ambiguïté soit levée afin les organisations confessionnelles et autres qui effectuent ce genre de travail n'aient pas l'impression d'être entravées ou menacées.

M. Robinson: Je voulais simplement préciser l'intention de cet amendement. M. Friesen a parlé de certains pouvoirs discrétionnaires et de lois de nature générale, mais il faut bien savoir de quoi il s'agit exactement. Pour cet article particulier, nous disons que les biens situés au Canada de toute personne se trouvant dans un État étranger, peuvent être saisis, bloqués ou mis sous séquestre.

Tout ce que je demande par cet amendement, monsieur le président, c'est que les biens des Canadiens, qu'il s'agisse de groupes ou de particuliers, qui travaillent dans cet État—ce sont en fait des sociétés ou des particuliers canadiens—

[*Text*]

property back home in Canada should not be subject to seizure if they are engaged solely in humanitarian work. That is all that is being suggested here, and I would certainly hope, Mr. Chairman—and we can deal with each amendment as it comes up, but that is all that is being suggested—that in those narrow circumstances that their property back home in Canada would not be subject to seizure. Mr. Chairman, I would appeal to Mr. Friesen, in the light of the very specific application of this amendment, to consider...

Mr. Friesen: Is that not covered by the very first verb in the sentence "may"? Mr. Axworthy has already outlined the fact that both current and former governments have always varied on the application of this. We heard the testimony yesterday of a doctor who is working in a country that is under sanction; obviously he is, in the legal sense of the word, enjoying his work. The latitude you are looking for I think is in the first verb.

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, all that is being suggested is that the government could do that if it wanted to; it is discretionary. Well, of course they can, but what this is suggesting is that in no circumstances should the property of Canadian individuals or humanitarian organizations—whether it is doctors, the Mennonite organization, or the Red Cross—be seized. I mean, why would we want to give a discretion to allow that to happen?

Mr. Wilbee: I certainly see what you are getting at. My problem is that I can see circumstances and instances where Canadian persons or organizations may actually have a dual function. In other words, they may be engaged in humanitarian work, but at the same time hustling drugs, or something, and I just feel by saying dogmatically "except Canadian"....

I tend to agree with Mr. Friesen that the word "may" is significant by saying that if you cannot touch Canadians—persons or companies or whatever—then we give a loophole for some people. We are all aware of front organizations, etc., and my concern would be that this would create a loophole for them to operate. I may be wrong, but...

Mr. Robinson: Could I just ask a question? If it were specified that Canadian persons engaged solely in humanitarian work in that state would be excepted, which would avoid the problem—and I hear what Dr. Wilbee is saying—in those restricted circumstances, Mr. Chairman, subject to the guidance of the officials from the Department of External Affairs, perhaps Dr. Wilbee could indicate whether that would be acceptable.

Mr. Wilbee: If you can define these organizations as being solely engaged, I guess the problem I have is who is going to judge. These things are usually beyond our reach, and I...

The Chairman: Maybe we could have our officials comment on that briefly.

Mr. April: Well, there are two points. With the problem you raise, obviously I share a concern. Certainly I think that we should not sequester the property in Canada of people who are doing humanitarian work in the country which is the

[*Translation*]

leurs ne devraient pas être saisissables si ces Canadiens font un travail humanitaire uniquement. C'est tout ce que l'on dit par là, et j'espère, monsieur le président—et nous pouvons traiter de chaque amendement au fur et à mesure qu'il se présente, mais c'est tout ce qu'on voulait dire—que, dans ces circonstances très précises, leurs biens situés au Canada ne seraient pas saisissables. Monsieur le président, je demanderais à M. Friesen, étant donné l'application très particulière de cet amendement, d'étudier...

M. Friesen: Cela n'est-il pas réglé par l'emploi du verbe «peut» à la ligne 23? M. Axworthy a déjà indiqué que le gouvernement actuel et les précédents n'ont jamais appliqué la chose de la même façon. Nous avons entendu hier le témoignage d'un médecin qui travaille dans un pays qui fait l'objet de sanctions; il semble, de toute évidence, aimer son travail, au sens juridique, du terme. La souplesse que vous cherchez est, je pense, bien traduite par le verbe «peut».

M. Robinson: Ma foi, monsieur le président, tout ce que cela veut dire, c'est que le gouvernement pourrait agir s'il le souhaite; il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire. Il le peut bien sûr, mais on veut indiquer par là qu'en aucun cas les biens des particuliers ou des organismes philantropiques canadiens—qu'il s'agisse de médecins, de l'organisation mennonite ou de la Croix-Rouge—ne devraient-être saisis. Pourquoi voudrions-nous donner des pouvoirs discrétionnaires pour permettre pareille chose?

M. Wilbee: Je vois certainement où vous voulez en venir. Le fait est, il me semble, que dans certaines circonstances, des particuliers ou des organismes canadiens peuvent avoir en fait une double fonction. Autrement dit, ils peuvent faire du travail humanitaire tout en étant passeurs de drogues, par example, et il me semble qu'en disant dogmatiquement «à l'exception des Canadiens»...

Je suis d'accord avec M. Friesen pour dire que le mot «peut» est important puisqu'il signifie que si l'on ne peut pas toucher à des Canadiens—qu'il s'agisse de particuliers, de sociétés ou autres—nous offrons une échappatoire à certaines personnes. Nous avons tous entendu parler d'organisations bidons et je m'inquiète qu'on puisse leur procurer une échappatoire leur permettant de fonctionner. J'ai peut-être tort, mais...

M. Robinson: Puis-je poser une question? Si on précisait que les Canadiens se livrant à un travail humanitaire uniquement dans cet État seraient exemptés, on éviterait le problème—et j'entends d'ici ce que dit M. Wilbee—dans ces circonstances très précises, monsieur le président, sur les instructions des responsables du ministère des Affaires extérieures, M. Wilbee pourrait peut-être nous dire si cela serait acceptable.

M. Wilbee: Si vous pouvez préciser que ces organisations font uniquement ce genre de travail, je me demande qui va en juger. Ces choses dépassent en général nos compétences et je...

Le président: Les fonctionnaires voudront peut-être dire brièvement ce qu'ils en pensent.

M. April: Il y a là deux questions. Pour le problème que vous soulevez, je partage vos inquiétudes. Je suis certainement d'avis qu'on ne devrait pas mettre sous séquestre les biens situés au Canada appartenant aux

[*Texte*]

object of our sanctions. The issue, if you write that in—even if you try to restrict it with the word "solely" and things like that—is a problem with a loophole. You've created an opening for somebody who wants to go around the sanctions to portray himself or herself as having done humanitarian work in the other country.

• 1735

We had a very recent experience with sanctions during the Iraqi-Kuwait conflict. Under the mandatory resolutions of the Security Council, which became Canadian law under the United Nations Act, the government had in theory the power to sequester the houses of the oil workers. They were mostly from Alberta and were there for service contracts and the oil business, not for humanitarian reasons.

Obviously nobody in Canada—at least certainly not in the civil service—ever thought that we could seize the houses or whatever goods and properties those individuals had. I think it would have been unthinkable, although it was theoretically possible in the books. That would be my explanation.

M. Ferland: Rapidement, monsieur le président.

Je comprends difficilement le sens de votre amendement, monsieur Robinson, parce que lorsque je le lis, et en français en tout cas, c'est très clair: «. . .tout bien situé au Canada et détenu par un État étranger, une personne qui s'y trouve, un de ses nationaux qui ne réside pas habituellement au Canada. . .» On parle uniquement d'étrangers là-dedans, on ne parle pas de Canadiens. J'essaie de saisir la pertinence de votre amendement.

M. Robinson: On parle de Canadiens, monsieur le président. Une «personne qui s'y trouve», cela inclut les Canadiens bien sûr.

M. Ferland: Une personne qui s'y trouve, oui, mais on parle d'étrangers. En tout cas, je ne suis pas juge et je ne sais pas comment les juges vont interpréter ça si jamais cela allait en cour. On parle d'État étranger, et d'une personne qui s'y trouve. . .

M. Robinson: Cela comprend les Canadiens.

M. Ferland: Oui, mais une personne canadienne qui utiliserait des biens d'un pays étranger qu'on veut saisir, je ne vois pas pourquoi un Canadien serait exclu.

M. Robinson: Ce sont ses biens, ici au Canada, qu'on peut saisir.

M. Ferland: Ce n'est pas clair comme ça dans l'article, cependant.

Amendment negatived

The Chairman: N-3, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: With the consent of the committee, I won't read it. It's before members of the committee and I would move it as presented, in the interests of time. The purpose of this amendment is to ensure that those—

Mr. Axworthy: Mr. Chairman, my amendment is before that on the same topic.

[*Traduction*]

personnes qui font un travail humanitaire dans le pays qui fait l'objet de nos sanctions. Le problème que poserait une telle disposition—même si vous essayez de limiter l'expression avec l'adverbe «uniquement» ou autre chose de ce genre—c'est qu'elle constitue une échappatoire. Nous offrons une possibilité à ceux qui veulent contourner les sanctions de prétendre qu'ils ont fait du travail humanitaire dans l'autre pays.

Nous en avons fait l'expérience très récemment avec les sanctions infligées pendant le conflit entre l'Irak et le Koweït. En vertu des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité, qui ont en force de loi au Canada par la Loi sur les Nations Unies, le gouvernement avait en théorie le pouvoir de mettre sous séquestre les maisons de tous les travailleurs du secteur pétrolier. Ceux-ci venaient essentiellement de l'Alberta et étaient là-bas aux termes de contrats de services dans l'industrie pétrolière et non pour des raisons humanitaires.

Il est clair que personne au Canada—du moins pas dans la Fonction publique—n'avait jamais pensé qu'il était possible que l'on saisisse les maisons ou les autres biens de ces personnes. C'eut été impensable bien que théoriquement possible d'après les textes. C'est ainsi que je l'explique.

Mr. Ferland: Very briefly, Mr. Chairman.

I have difficulty understanding your amendment, Mr. Robinson, for when I read the text, in French at least, everything seems very clear: «tout bien situé au Canada et détenu par un État étranger, une personne qui s'y trouve, un de ses nationaux qui ne réside pas habituellement au Canada. . .» We are only talking of foreigners in there, not of Canadians. I am trying to understand the relevancy of your amendment.

Mr. Robinson: We are talking of Canadians, Mr. Chairman. A «personne qui s'y trouve», includes Canadians of course.

Mr. Ferland: For «une personne qui s'y trouve», yes, but we are talking about foreigners. In any case, I am not a judge and I do not know how judges are going to read that if it is ever brought to court. We are talking about a foreign State and any person in that foreign State.

Mr. Robinson: This includes Canadians.

Mr. Ferland: Yes, but I do not see why a Canadian using a property of a foreign State where we want to seize it, should be excluded.

Mr. Robinson: But we are talking about property here in Canada which can be seized.

Mr. Ferland: It is not as clear as that in the clause however.

L'amendement est rejeté

Le président: Amendement N-3, monsieur Robinson.

M. Robinson: Avec l'accord du comité, je ne le lirai pas. Les membres du comité l'ont sous les yeux et je le propose tel que libellé pour gagner du temps. Il a pour objectif de faire en sorte que ceux. . .

M. Axworthy: Monsieur le président, mon amendement vient avant et il porte sur le même sujet.

[*Text*]

The Clerk of the Committee: You're taking out the whole section 4, so it gives a person a chance to amend it before it's taken out and substituted with something new.

Mr. Axworthy: It doesn't matter.

Mr. Robinson: I would move N-3 as it's presented to the committee. The purpose of this amendment to clause 4, which deals with the seizure and freezing and sequestration of assets, is to ensure that this will not take place with respect to refugee claimants, refugee claimants who are being processed on humanitarian grounds and refugees.

• 1740

I believe, Mr. Chairman, the wording should include: "does not accept refugee claimants and refugees". The word "refugee" should be included in that. It would then read:

> does not ordinarily reside in Canada except refugees, refugee claimants and refugee claimants being processed on humanitarian grounds except those to whom the Geneva Convention relating to the Status of Refugees does not apply,
>
> provided that such property may subsequently be released to permit the acquisition of medical supplies or food intended solely for humanitarian purposes.

Mr. Chairman, the purpose of this amendment is twofold. First, it's to respond to the representations that were made particularly on behalf of the Canadian Council for Refugees which urged the committee to include an amendment of this nature to comply with our international obligations under the Geneva Convention. Article 8 of the Geneva Convention on Refugees, in particular, states:

> Contracting states which under their legislation are prevented from applying the general principle expressed in this article shall, in appropriate cases, grant exemptions in favour of such refugees.

Mr. Chairman, the purpose of this is to ensure that these people who are in Canada, who have been accepted as refugees or who are claiming refugee status or who are being processed on humanitarian grounds, should not be dealt with the same as nationals.

In many cases, these people, Mr. Chairman, will have fled the country in question. They have a well-founded fear of persecution at the hands of the government of that country which is the country against which sanctions are being imposed. Surely they should not be the victims of the extraordinary proceedures in this legislation. That's the first purpose of the amendment, Mr. Chairman.

The second purpose is to ensure that property which is seized generally under this section may be released to permit the acquisition of medical supplies or food intended solely for humanitarian purposes. We heard I think very compelling evidence from Dr. Hoskins yesterday as to the grounds for this. This is to ensure that once again civilians are not targeted by these sanctions. That's the purpose of the second part of the amendment.

[*Translation*]

Le greffier du Comité: Vous supprimez l'ensemble de l'article 4, ce qui permet ainsi à quiconque veut l'amender de le faire avant qu'il ne soit supprimé et remplacé par autre chose.

M. Axworthy: Ça n'a pas d'importance.

M. Robinson: Je propose l'amendement N-3 tel que libellé. L'objet de cet amendement à l'article 4, qui porte sur la possibilité de saisir, bloquer ou mettre sous séquestre des biens, permet de veiller à ce que cela ne se produise pas pour ceux qui ont demandé le statut de réfugié et dont le dossier est à l'étude pour des raisons humanitaires ainsi que pour les réfugiés.

Je crois, Monsieur le président, qu'il faudrait inclure ce qui suit: «n'accepte pas ceux qui ont demandé le statut de réfugié et les réfugiés.» Il faudrait inclure le terme «réfugié». On aurait ainsi:

> «qui ne réside pas habituellement au Canada, à l'exception des réfugiés, des demandeurs du statut de réfugié et de ceux qui ont fait la demande et dont le dossier est à l'étude pour des raisons humanitaires, sauf ceux à qui ne s'applique pas la Convention de Genève relative au statut des réfugiés»
>
> «dans la mesure où ces biens pourront, par la suite, être libérés pour permettre l'acquisition de fournitures médicales ou de produits alimentaires destinés à une utilisation humanitaire uniquement.»

Monsieur le président, cet amendement a un double objectif. Tout d'abord, il permet de répondre aux démarches faites notamment au nom du Conseil canadien pour les Réfugiés qui a pressé le comité d'ajouter un amendement de cet ordre pour respecter nos obligations internationales en vertu de la Convention de Genève. L'article 8 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés stipule notamment que:

> «Les États Contractants qui, de par leur législation, ne peuvent appliquer le principe général consacré dans cet article accorderont dans des cas appropriés des dispenses en faveur de tels réfugiés.»

Monsieur le président, l'objectif visé consiste à veiller à ce que les personnes qui sont au Canada, qui ont été acceptées à titre de réfugiés ou qui ont demandé le statut de réfugié ou dont le dossier est à l'étude pour des raisons humanitaires, ne reçoivent pas le même traitement que les nationaux.

Dans de nombreux cas, ces personnes, monsieur le président, ont fui le pays en question. Elles ont, à juste titre, peur d'être persécutées par le gouvernement dudit pays qui est celui auquel on impose des sanctions. Il est clair qu'elles ne devraient pas être les victimes des procédures extraordinaires prévues dans ce texte de loi. C'est le premier objectif de l'amendement, monsieur le président.

Le deuxième objectif consiste à faire en sorte que les biens saisis de façon générale en vertu de cet article puissent être libérés pour permettre l'acquisition de fournitures médicales ou de produits alimentaires dans un but humanitaire uniquement. Lors de son témoignage d'hier, le docteur Hoskins nous a clairement montré le bien-fondé d'une telle mesure. C'est pour faire en sorte que les civils ne soient pas encore une fois l'objet de ces sanctions. C'est l'objectif visé par la deuxième partie de l'amendement.

[*Texte*]

The Chairman: Comments?

Mr. Friesen: This is, I suppose, probably one of the more difficult ones to speak to, especially as a result of Dr. Hoskins' testimony yesterday. There is no doubt that in any area where there are sanctions applied, the people who are going to suffer most are what we would call in our country the disadvantaged or the vulnerable.

In fact, the case was often made, with respect to South Africa, that we shouldn't do it because it would be the poor who would suffer most and those who are entrenched and the privileged will do all right. That is probably the most difficult argument to deal with when it comes to the entire concept of the application of sanctions.

I sympathize with the concept that Mr. Robinson has enunciated, but even in the case of the South African experience, the people who advocated sanctions there answered the argument of the poor hurting most by saying that this is the price you have to pay in order to bring about change. I had a hard time buying this and I don't know if I ever did. I have a hard time with that and that's why I have a difficult time with sanctions in cases like that.

There's another difficulty. It's in your amendment, Mr. Robinson, following line 38. These are made in careful co-ordination with UN adopted positions. It's difficult for Canada to adopt a sanctions position in conjunction with a group of nations like the UN and then add exceptions to it.

• 1745

Mr. Robinson: These are international obligations we've already agreed to.

Mr. Axworthy: I'm not sure exactly what Mr. Friesen is saying. This amendment and the one I was proposing have nothing to do with people in the affected country. It has to do with those who are already here in Canada, who have made an application to become refugees because of their fear of persecution in that country. The reading of this act is that those who have escaped that country and have come to Canada seeking refuge, as they have a right to do, could be subject to the measures proposed in this bill.

I would point out that, as we saw during the Gulf War, emotions get very high and volatile. As the Arab community properly pointed out during that war, they were subject to a fair amount of intimidation—police investigations and all the rest of it. What is rational and of commonsense convention during normal times becomes pretty stretched and battered during times of strife and conflict. Sometimes refugees, or those who are refugee applicants, can be those most easily targetted inside that country for being responsible.

As is quite clear, if there were to be any action against refugees, that would also contravene a UN convention, a convention we are signatory to. It would be quite clearly a violation of international law on our part. I think either one of these amendments—and you can take a look at which one makes more sense... I think mine's a bit more detailed, but it's whichever... The point is, as the refugee council and the Mennonite community pointed out, the action clarifies

[*Traduction*]

Le président: Y a-t-il des commentaires?

M. Friesen: C'est sans doute l'un des amendements dont il est le plus difficile de parler, surtout après le témoignage d'hier du docteur Hoskins. Il est clair que, dans tous les domaines où des sanctions sont appliquées, ceux qui souffrent le plus sont ceux que nous appellerions chez nous les défavorisés ou les faibles.

On nous a en fait souvent montré, au sujet de l'Afrique du Sud, qu'il ne faudrait pas le faire parce que ce serait les pauvres qui en pâtiraient le plus et que ceux qui sont bien établis et privilégiés se débrouilleront très bien. C'est sans doute la discussion la plus difficile à aborder, s'agissant de la notion générale d'application des sanctions.

Je comprends l'idée de M. Robinson, mais même dans le cas de l'Afrique du Sud, ceux qui ont prôné les sanctions contre ce pays ont répondu à l'argument voulant que ce soient les pauvres qui souffrent le plus, en disant que c'est le prix qu'il faut payer pour changer la situation. C'est difficile à accepter et je ne sais si je n'ai jamais souscrit à cela. J'ai du mal à l'admettre et c'est pourquoi j'accepte mal les sanctions dans de telles situations.

Il y a un autre problème. Il a trait à votre amendement, monsieur Robinson, à la suite de la ligne 33. Ces mesures sont prises par souci d'uniformisation avec les positions adoptées par l'ONU. Il est difficile que le Canada adopte une position à l'égard des sanctions de concert avec un groupe de pays comme l'ONU et qu'il ajoute ensuite des exceptions.

M. Robinson: Ce sont des obligations internationales auxquelles nous avons déjà souscrit.

M. Axworthy: Je ne comprends pas exactement ce que veut dire M. Friesen. Cet amendement et celui que j'ai proposé ne se rapportent aucunement aux personnes qui se trouvent dans le pays concerné. Ils se rapportent plutôt à celles qui se trouvent déjà ici au Canada et qui ont demandé le statut de réfugié étant donné qu'elles craignent d'être persécutées dans leur pays. Il semble que les personnes qui ont quitté leur pays pour trouver refuge au Canada, comme elles sont en droit de le faire, pourraient être assujetties aux mesures contenues dans ce projet de loi.

Comme nous l'avons vu pendant la guerre du Golfe, les émotions étaient exacerbées et extrêmement explosives. La communauté arabe a rapporté qu'elle a fait l'objet, au cours de cette guerre, de nombreuses manoeuvres d'intimidation, entre autres sous la forme d'enquêtes de police. Les choses qui paraissent logiques et naturelles en temps de paix sont tout à coup remises en question en période de guerre et de conflit. Ce sont parfois les réfugiés ou les demandeurs du statut de réfugié qui sont tenus pour responsables des événements dans leur pays.

Il est clair que des mesures prises contre des réfugiés seraient contraires à une convention des Nations Unies que le Canada a signée. Il est clair aussi que ce serait de notre part une violation du droit international. Je pense que l'un ou l'autre de ces amendements... Vous pouvez choisir le meilleur... Je crois que le mien est un peu plus détaillé, mais peu importe... Comme l'ont signalé le conseil des réfugiés et la communauté ménnonite, il est clair que de telles mesures

[*Text*]

specifically that this should not apply to those who are under the protection of the UN convention on refugees.

Mr. Friesen: I would like to make two points. I understand exactly what you're saying about emotions. I lived through it in World War II. It wasn't always pretty being a Mennonite in World War II when you were living in families with German names, robust young men who were conscientious objectors, and the nation was at war with Germans.

I understand what you're saying, but I also want to point out that when we were dealing with refugee legislation four or five years ago, the representative of the UNHCR, a refugee group here, said very clearly that whatever restrictions we had, they were still the most generous in the world. It still doesn't stop people from claiming refugee status in Canada, even though under the terms of the UN convention they don't qualify. They still claim. The process in Canada puts them in the stream. As soon as they declare they are a refugee claimant, and they are in the stream, whether they are or not. It just opens the floodgates.

Mr. Wilbee: I guess I'm having difficulty seeing where this is actually going to take place or be effective. I guess as we see the usual refugees we think of Central America, or some eastern European country a few years ago. They'd come in with nothing. I guess there are certainly wealthy refugees from Iran. I'm trying to visualize a situation in which sanctions have been proclaimed against a country from which we have received refugees that this would apply to. Perhaps somebody could give me an example. Not being too bright, I need an illustration.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think one example that could be given is Haiti. In circumstances in which sanctions are applied against Haiti by an organization of states, i.e., the OAS, there are Haitians within Canada, some of whom may be considered refugees, and may apply for refugee status. If they were supporters of Aristide, they may indeed be refugees. Under the terms of this legislation, their property could be seized because they are not nationals of a foreign state who ordinarily reside in Canada. That's one example.

• 1750

Dr. Wilbee: I say why would the Canadian government sequester or confiscate their belongings, their property, whatever it may be, unless there were some evidence of collaboration or trying to defeat the sanctions. In other words, the Canadian government doesn't ordinarily go about persecuting—

Mr. Axworthy: You could talk to the Japanese during the Second World War.

Dr. Wilbee: I come from the west coast and I remember very clearly the sentiment of that day.

[*Translation*]

ne devraient pas s'appliquer à des personnes qui sont placées sous la protection de la Convention de l'ONU sur les réfugiés.

M. Friesen: J'ai deux remarques à formuler. Je comprends exactement ce que vous dites quand vous faites allusion aux émotions. J'ai vécu pendant la Seconde Guerre mondiale. Ce n'était pas toujours facile d'être un Ménnonite à ce moment-là. Ce n'était pas facile pour les jeunes hommes vigoureux qui étaient objecteurs de conscience et qui portaient un nom allemand, alors que le pays était en guerre contre l'Allemagne.

Je comprends ce que vous voulez dire, mais je veux signaler également que le représentant du HCNUR auprès d'un groupe de réfugiés d'ici a déclaré, au moment où nous étudiions le projet de loi sur les réfugiés, il y a quatre ou cinq ans, que le Canada était toujours le pays le plus généreux du monde, malgré les restrictions que nous imposions. Les nouvelles normes n'empêchent pas les gens de demander le statut de réfugié au Canada, même s'ils ne peuvent être considérés comme admissibles en vertu de la Convention des Nations Unies. Ils en font tout de même la demande, ce qui leur permet d'être dans le circuit. Dès qu'ils se déclarent demandeurs du statut de réfugié, que leur demande soit valide ou non, ils sont dans les circuit. Les portes du Canada leur sont ouvertes.

M. Wilbee: J'ai de la difficulté à comprendre comment tout cela pourrait s'appliquer de manière efficace. Quand on parle de réfugiés, on pense généralement à des personnes qui proviennent d'Amérique centrale ou des pays d'Europe de l'Est, comme il y a quelques années. Ces gens-là sont absolument démunis. En revanche, je suppose que certains réfugiés en provenance d'Iran sont assez riches. J'essaie d'imaginer un pays dont nous avons accepté des réfugiés et contre lequel de telles mesures s'appliqueraient après que des sanctions ont été décrétées contre lui. Quelqu'un pourrait peut-être me donner un exemple. Je ne suis pas très brillant, j'ai besoin d'un exemple.

M. Robinson: Monsieur le président, on pourrait prendre Haïti comme exemple. Puisque des sanctions ont été appliquées contre Haïti par un groupe d'États, en l'occurrence l'OEA, certains des Haïtiens qui se trouvent au Canada peuvent être considérés comme des réfugiés ou peuvent demander le statut de réfugié. Il est certain qu'ils peuvent être considérés comme des réfugiés s'ils étaient des partisans d'Aristide. En vertu de la loi, leurs biens risquent d'être saisis puisqu'ils ne sont pas des nationaux étrangers qui résident ordinairement au Canada. C'est un exemple.

M. Wilbee: Je ne comprends pas comment le gouvernement canadien peut mettre sous séquestre ou confisquer leurs biens tant qu'il n'est pas prouvé qu'ils essaient de contourner les sanctions ou de collaborer avec le pays qui en fait l'objet. Autrement dit, le gouvernement canadien n'a pas l'habitude de persécuter les gens...

M. Axworthy: Vous pouvez peut-être demander le point de vue des Japonais qui vivaient au Canada pendant la Seconde Guerre mondiale.

M. Wilbee: Je viens de la côte ouest et je me rappelle très bien le climat qui régnait à cette époque-là.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. April, did you have any comment on this?

Mr. April: Obviously a problem raised is a concern that everybody can share. Is it possible to translate that concern into a text that will be clear enough?

The problem here is there are two types of persons obviously who could come as refugees from the enemy country or the adversarial country. You have those who want to flee that country and come to Canada to take refuge, and they are exactly the kind of people you want to protect. But you could also have persons who are sympathetic to the regime who for some reason—and we've seen cases—would come to Canada and simply have to claim refugee status. They then would enjoy the same protection as the genuine refugee.

So that could create an ambiguity that would simply help those who you don't want to have, who you want to keep out, who are the collaborators. The minute you open a loophole, it tends in practice to attract everybody interested in coming here to protect their assets or whatever.

We asked the Department of Justice whether the phrase "Canadian residents" ordinarily could apply to a refugee. It's a long and complex opinion, but the gist is the following. They are of the view that a Canadian court when asked to interpret the term would go to great lengths to construe the meaning of "ordinarily resides in Canada" in favour of a refugee. In other words, refugee claimants would get the protection here.

Mr. Axworthy: If they could afford to go to court.

Mr. April: It's an enabling piece of legislation. Obviously, you can look at it from a standpoint—

Mr. Axworthy: Governments of the day are subject to public opinion and the emotions of the day and the only thing that stops those emotions from being carried away and exercised as deprivation of people's rights is the law. By providing so much discretion in the law that you can say we're going to trust in the good judgments of governments—governments have not always shown good judgment, sir. I think anyone around this table, including yourself, can probably point to lots of examples of bad judgments.

What you're saying is that if there is some restraint in the law, the law provides a protection against that. So let's not try to make the case in this council that we're always going to trust the good common sense of governments. They are only human.

• 1755

Mr. Robinson: Before I ask my question, could we have a copy of the opinion on this point, since this is an issue that was raised with the committee via a very respected national organization. Mr. April might be able to provide us with that.

Mr. April: I don't know. Normally I'd be pleased to do it, but my copy is marked "secret" and things like that. I'm not sure why, it might just be that it was made at the time the bill was still in preparation.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur April, avez-vous des commentaires à formuler à ce sujet?

M. April: Une fois qu'un problème a été soulevé, il est évident que chacun peut faire siennes les préoccupations qu'il entraîne. Mais est-il possible de traduire ces préoccupations dans un texte qui soit suffisamment clair?

Le problème, c'est qu'il y a deux types de personnes qui peuvent se présenter comme des réfugiés en provenance d'un pays ennemi ou hostile. Il y a tout d'abord celles qui quittent leur pays pour venir se réfugier au Canada. Ce sont ces gens-là que nous voulons protéger. Mais il y a également les personnes qui ont des sympathies pour le régime en place, mais qui—nous l'avons vu—demandent le statut de réfugié au Canada. Ces personnes bénéficient de la même protection que les réfugiés véritables.

Vous pouvez faire confiance à ces indésirables, ces collaborateurs, pour tirer parti de l'ambiguïté. Toute faille dans la loi a tendance à attirer ceux qui sont intéressés à venir s'établir au Canada pour protéger leurs biens ou pour d'autres raisons.

Nous avons demandé au ministère de la Justice si l'expression «résident canadien» pourrait s'appliquer à un réfugié. Il nous a fourni une opinion longue et complexe que l'on pourrait résumer de la manière suivante: le ministère estime qu'un tribunal canadien interpréterait probablement l'expression «qui ne réside pas habituellement au Canada» en faveur d'un réfugié. Autrement dit, les demandeurs du statut de réfugié bénéficieraient d'une protection.

M. Axworthy: S'ils peuvent se permettre de présenter leur cause devant un tribunal.

M. April: Il s'agit d'une loi habilitante. On peut, bien entendu, la considérer du point de vue...

M. Axworthy: Les gouvernements en place sont sensibles à l'opinion publique et aux émotions du moment et seule la loi peut endiguer ces émotions et empêcher qu'elles se traduisent par une perte de jouissance des droits des individus. Il n'est pas bon que la loi fasse appel au jugement des gouvernements... Les gouvernements n'ont pas toujours un bon jugement. Je crois même que tous les gens réunis autour de cette table, y compris vous-même, connaissent beaucoup d'exemples de mauvais jugement imputables au gouvernement.

D'après vous, la loi offre une certaine protection si elle contient certaines restrictions. N'essayons pas de faire croire que nous allons toujours nous fier au bon sens des gouvernements. Après tout, les gouvernements sont humains.

M. Robinson: Avant de poser ma question, j'aimerais demander une copie de cette opinion, étant donné que cette question a été soulevée au comité par une organisation nationale très respectée. M. April devrait être en mesure de nous la fournir.

M. April: Je n'en suis pas certain. En temps ordinaire, cela m'aurait plaisir, mais le document qui m'a été remis porte la cote «secret». J'ignore pourquoi. C'est peut-être parce qu'il a été rédigé au moment où le projet de loi était encore en préparation.

[*Text*]

Mr. Wilbee: They didn't want to admit they wrote it.

Mr. April: Let me check into it.

Mr. Robinson: Yes, if there are no barriers. You are the client so you—

Mr. April: Obviously I don't want to breach the Official Secrets Act, and I'm sure you don't want me to either. On the other hand, I'd be pleased to pass it on to you, but first I'd like to check with Justice.

Mr. Axworthy: Mr. Chairman, may I make a comment? Taking into account the concerns we heard about the instant flood of ready-made refugees, I would go back to the amendment I proposed earlier, which said "a foreign national in Canada who is at the material time a convention refugee as defined in subsection 2.(1) of the Immigration Act". Would that not take care of your problem? In other words, you couldn't have a person deciding to become a refugee after sanctions had been imposed, it would have to be at the time they were already in the stream.

Mr. Robinson: For a claimant?

Mr. Axworthy: Yes.

M. Ferland: Rapidement, monsieur le président.

Monsieur Axworthy, il y a une chose que je remarque. Je n'ai rien contre ce que vous proposez, sauf que l'on constate que lorsque l'ONU, par exemple, décide d'étudier la possibilité d'établir des sanctions, ça prend habituellement plusieurs mois. Cela se discute très, très longtemps, et quelqu'un qui peut être capable de se sauver quelque part ou de mettre à l'abri certains biens qu'il ne veut pas se faire saisir, a amplement le temps de le faire. Il peut alors utiliser le cadre juridique canadien qui lui ferait dire: je suis réfugié car je suis maltraité chez moi, je risque de mourir.

Si les sanctions étaient appliquées à l'ONU, en quelques heures, je pense que l'argument que vous soulevez pourrait être retenu et celui de M. Robinson aussi.

Mais lorsqu'on parle de sanctions au niveau international, et ce projet de loi va dans le cadre des organismes internationaux, on sait tous que les délais de prise de décision sont extrêmement longs. C'est fait dans le but, justement, d'amener le pays à modifier sa position avant que les sanctions soient mises en application. Donc, la sanction est comme la loi, en fait. Tel pays a une sanction après tout un débat qui a duré pendant des mois. Le cas de l'Iraq est un bel exemple. Cela a pris des mois, des mois et des mois avant que les sanctions de l'ONU soient mises en application. Et il y avait eu beaucoup de signaux de donnés de la part des nations.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, just to clarify something, I think the arguments have been made and we can vote on this amendment, but I do want to come back to the point Mr. Axworthy made. If this amendment, for whatever reason, is felt to be too broadly worded in including refugee claimants, Mr. Axworthy has wording which... Presumably the suggestion is to delete the last words of that proposed amendment, which would refer to refugee claimants, and deal solely with people who are "at the material time a convention refugee as defined in subsection 2.(1) of the Immigration Act".

[*Translation*]

M. Wilbee: Le ministère ne voulait pas admettre qu'il l'avait rédigé.

M. April: Je vais vérifier.

M. Robinson: Espérons qu'il n'y aura pas d'empêchements. Étant donné que vous êtes le client...

M. April: Vous comprendrez que je ne veux pas enfreindre la Loi sur les secrets officiels. Je serais ravi de vous faire parvenir ce document, mais auparavant, il faut que je vérifie avec le ministère de la Justice.

M. Axworthy: Puis-je faire un commentaire, monsieur le président? Compte tenu des inquiétudes qui ont été soulevées au sujet d'une vague soudaine de réfugiés, j'aimerais revenir à l'amendement que j'ai proposé un peu plus tôt et qui se lit comme suit: «Un ressortissant étranger qui, à ce moment, est un réfugié au sens du paragraphe 2.(1) de la Loi sur l'immigration». Est-ce que cela ne résout pas votre problème? Autrement dit, il serait impossible pour un individu de devenir un réfugié après que les sanctions ont été imposées. Il faudrait qu'il ait déjà un dossier.

M. Robinson: Le demandeur du statut de réfugié?

M. Axworthy: Oui.

Mr. Ferland: A quick comment, Mr. Chairman.

Mr. Axworthy, let me tell you this. Your proposition is fine, but we know that it takes several months for the UN to study, for instance, the possibility of applying sanctions. Discussions are a very very long process and give enough time to those who can flee or hide some assets to do so. They can then take advantage of the Canadian law and claim that they are ill-treated and threatened with death in their country.

If it took only a few days for the UN to vote sanctions, I think that the point you raised and Mr. Robinson's as well, could be considered.

But as far as international sanctions are concerned, and the Bill refers to international organizations, we know that the decision process is a long one. This is done on purpose, in order to encourage the country to change its position before sanctions take effect. So, sanctions are like the law. It takes a debate lasting several months before they are agreed to. Iraq a good example. It took months and months before the UN sanctions were applied. And many warnings were given ahead to Iraq.

M. Robinson: Monsieur le président, je veux tout simplement préciser que les arguments ont été entendus, je crois, et que nous pouvons mettre cet amendement aux voix. Cependant, j'aimerais revenir au point soulevé par M. Axworthy. Si le libellé de cet amendement paraît trop général en ce qui a trait aux demandeurs du statut de réfugié, M. Axworthy propose un texte qui... consiste je crois à supprimer les derniers mots de l'amendement proposé en qui a trait aux demandeurs du statut de réfugié, afin qu'il s'applique uniquement à une personne qui «à ce moment, est un réfugié au sens du paragraphe 2.(1) de la Loi sur l'immigration».

[*Texte*]

With that very restricted scope, Mr. Friesen, I wonder if this is another of these people who have been determined to be refugees under the Immigration Act. I wonder whether the government would be prepared to consider that very narrow exception.

The Chairman: Mr. Robinson, perhaps we should consider dealing with your amendment and then moving along to L-1 and L-2, which are Mr. Axworthy's, which incorporate that point.

• 1800

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I request a recorded vote on that particular amendment.

Amendment negatived: nays 4; yeas 2

The Chairman: We'll move now to amendment L-1. Mr. Axworthy.

Mr. Axworthy: I withdraw that and will bring it in in amended form at report stage.

The Chairman: Amendment L-2.

Mr. Axworthy: As I said earlier, if you took that specific amendment and deleted the last phrase in it, where it says that the sequestering of property "shall not be made against the property of a foreign national in Canada who is at the material time a convention refugee as defined under subsection 2(1) of the Immigration Act", and deleted the rest, that's what I'd like to move.

Mr. Friesen: Can you give me an example of what your concern is?

Mr. Axworthy: It's exactly the same concern. The objection we heard from legal counsel was that if we put refugee protection into this bill, it might encourage instant refugees who saw a way of protecting themselves. This amendment clearly says that at a time when sanctions are imposed, someone who is already in stream as a convention refugee and has been so defined under subsection 2(1) of the Immigration Act, there would be no invitation for instant refugees. But it would mean that a national of a target state, who has already been determined as a convention refugee under our procedures, would run the risk, just simply because they are a national of that state, of having their property sequestered.

Mr. Friesen: There has been a lot of publicity about cases during the Gulf War. Was there any case that you can think of?

Mr. Axworthy: I don't know if you were here, Mr. Friesen, but certainly there was a lot of concern raised by those organizations dealing with refugees, that under the blanket application of this act, unless there is some re-definition, if the government gave an order that all Indonesians' property in Canada would be frozen for that period of time—makes it a blanket order. . .

Say we decided to put sanctions against Indonesia for its actions against East Timor, likely as that may be, the fact is this would ensure that those East Timorians who have escaped Indonesia and have been accepted as refugee claimants under the meaning of our Immigration Act would not have their property or their assets frozen or taken away from them. It is a protection of human rights, or civil liberties in this case. I heard the legal counsel say that the

[*Traduction*]

Je me demande, monsieur Friesen, si la loi, dont la portée serait ainsi très réduite, prendrait en considération les personnes qui ont été considérées comme des réfugiés en vertu de la Loi sur l'immigration. Je me demande si le gouvernement est prêt à envisager un libellé aussi restrictif.

Le président: Monsieur Robinson, nous devrions peut-être mettre votre amendement aux voix avant de passer aux amendements L-1 et L-2 de M. Axworthy dans lesquels ce point est pris en considération.

M. Robinson: Monsieur le président, je demande que le nombre de voix soit compté et consigné au procès-verbal.

Amendement rejeté: quatre voix contre, deux voix pour

Le président: Nous allons maintenant passer à l'amendement L-1. Monsieur Axworthy.

M. Axworthy: Je retire cet amendement que je présenterai sous une forme modifiée à l'étape du rapport.

Le président: L'amendement L-2.

M. Axworthy: Comme je l'ai dit tout à l'heure, j'aimerais proposer cet amendement après avoir supprimé la dernière phrase où il est question de «prendre un décret visant les biens d'un ressortissant étranger qui ne réside pas habituellement au Canada si celui-ci est un réfugié au sens du paragraphe 2.(1) de la Loi sur l'immigration».

M. Friesen: Pouvez-vous m'expliquer vos inquiétudes, en me donnant un exemple?

M. Axworthy: C'est exactement la même objection que celle qu'a fait valoir l'avocat-conseil. Si nous décidons d'inclure dans ce projet de loi une disposition de protection des réfugiés, on risque de provoquer une vague de réfugiés qui voudront s'en prévaloir. L'amendement précise clairement que seules les personnes qui ont déjà déposé une demande et qui sont considérées comme des réfugiées au sens du paragraphe 2.(1) de la Loi sur l'immigration pourront être prises en considération une fois que les sanctions seront appliquées, ce qui nous permet d'éviter les vagues de réfugiés spontanés. Cependant, un ressortissant d'un pays visé, qui est déjà reconnu comme un réfugié, court le risque de voir ses biens mis sous séquestre.

M. Friesen: On a beaucoup parlé de cas de ce genre pendant la Guerre du golfe. Avez-vous quelques exemples en tête?

M. Axworthy: Je ne sais pas si vous étiez là, monsieur Friesen, mais les organismes d'aide aux réfugiés ont protesté contre l'application générale de la loi, réclamant une nouvelle définition si le gouvernement avait décidé de bloquer les biens de tous les Indonésiens au Canada pendant un certain temps. . .

Imaginons, par exemple, que le Canada ait décidé d'imposer des sanctions à l'Indonésie à la suite des événements qui ont eu lieu au Timor oriental. Il est probable que les Timorais qui ont fui l'Indonésie et obtenu le statut de réfugié aux termes de notre Loi sur l'immigration auraient risqué de perdre leurs biens. Il s'agit de protéger les droits de la personne ou, dans ce cas, les libertés civiles. J'ai entendu le conseiller juridique dire qu'une définition élargie lui pose

[*Text*]

concern about maintaining a broad definition is it would be an invitation for people to run to the immigration office and claim they're refugees. This would not give protection to those people. Perhaps legal counsel could comment on that.

Mr. April: The problem, as you indicated, would be if people could just "claim" to be a refugee, then you would be opening the door to a flood of people who are the opposite of those you want to help.

Mr. Axworthy: But these are people who at the time want to receive their—

Mr. April: Who have already received their status under our immigration legislation. That's something we would have to look at very seriously.

Mr. Friesen: Are you willing to stand this?

Mr. Axworthy: Yes.

Amendment allowed to stand

Mr. Robinson: It's being stood to when?

Mr. Friesen: Either we will deal with it later on during committee, hopefully today, depending on how long we go, or at report stage.

• 1805

The Chairman: The next one is N-4.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I move that clause 4 of Bill C-53 be amended by striking out line 16 on page 3 and substituting the following:

any person in that foreign state, provided that this paragraph shall not apply to medical supplies or food intended solely for humanitarian purposes;

Mr. Chairman, this is the first of three amendments that I am proposing to subclause 4.(2) which make it clear that these sanctions should not apply to food or medical supplies, which are solely humanitarian in nature. These words are actually taken from the United Nations Iraq regulations, which were proposed by the government in August 1990. They make it clear that we are not attempting to target food or medical supplies.

Mr. Friesen: Isn't that the point? When we enter into sanctions and we do it in conjunction or at the behest of an international organization, isn't it their terms that determine the parameters of our action?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, at this point we as parliamentarians are trying to decide what guidelines should be in place in the event that Canada decides to join in the imposition of sanctions on a foreign state. Having heard the evidence before this committee, I am suggesting that Parliament should make it clear that these provisions, just as with the provisions with respect to the transfer of technical data and with respect to financial and other services, should

[*Translation*]

un problème, car elle inciterait les gens à venir réclamer le statut de réfugié dans les bureaux de l'immigration. Ces gens ne seraient pas protégés. J'aimerais entendre les commentaires du conseiller juridique à ce sujet.

M. April: Comme vous l'avez dit, il y aurait problème si n'importe qui peut se faire passer pour un réfugié, car cela consisterait à ouvrir les portes du Canada à toutes sortes de personnes qui sont tout à fait à l'opposé de celles que nous voulons aider.

M. Axworthy: Mais ce sont des gens qui veulent recevoir leur. . .

M. April: Ce sont des gens qui ont déjà reçu leur statut en vertu de notre Loi sur l'immigration. Voilà un aspect qu'il faudrait examiner très attentivement.

M. Friesen: Est-ce que vous souhaitez reporter cet amendement?

M. Axworthy: Oui.

L'amendement est reporté

M. Robinson: Jusqu'à quand?

M. Friesen: Nous allons y revenir plus tard en comité, si possible aujourd'hui, selon le temps dont nous disposerons, ou alors à l'étape du rapport.

Le président: Le prochain amendement est l'amendement N-4.

M. Robinson: Monsieur le président, je propose que l'article 4 du projet de loi C-53 soit modifié par substitution de ce qui suit, à la ligne 17:

«trouve, sous réserve que le présent alinéa ne s'applique pas aux fournitures médicales ni aux produits alimentaires destinés uniquement à des fins humanitaires;»

Monsieur le président, voilà le premier des trois amendements que je propose relativement au paragraphe 4.(2) pour réclamer que les sanctions ne s'appliquent ni aux fournitures médicales ni aux produits alimentaires destinés uniquement à des fins humanitaires. J'ai repris les propres termes utilisés par le règlement des Nations Unies sur l'Irak qui a été proposé par le gouvernement en août 1990. Ce libellé précise clairement que les sanctions ne concernaient pas les produits alimentaires ni les fournitures médicales.

M. Friesen: Mais n'est-ce pas justement le but recherché? Lorsque nous appliquons des sanctions, conjointement ou à la demande d'un organisme international, n'est-ce pas cet organisme qui définit les paramètres de notre intervention?

M. Robinson: Monsieur le président, notre tâche de parlementaires consiste en ce moment à définir les lignes directrices qu'il faudrait appliquer au cas où le Canada déciderait de rejoindre les rangs des pays qui imposent des sanctions à un État étranger. Après avoir entendu les témoignages, je propose que le Parlement précise clairement que ces dispositions, comme celles qui ont trait au transfert des données techniques et des services financiers et autres, ne

[*Texte*]

not apply to medical supplies and food which are intended solely for humanitarian purposes. In those circumstances, we should make it clear that they should not be the object of sanctions.

Mr. Wilbee: Back to the question of "intended solely", yesterday the doctor talked about infant foods and so on. I don't think we would argue too much about this, but canned beef or something. . . One of the questions I asked him was how we could guarantee that these things were not being hijacked by the military or other organizations.

It would be nice to think that this stuff was going to children, but I think practical experience shows that a great deal of this stuff. . . For example, I know that medical supplies designated for Albania get hijacked by the military in Yugoslavia. We are not under a situation where there are actual sanctions in that situation. I agree with the intent of the motion, but how you enforce that is another question I suppose.

Mr. Friesen: The problem is that we are dealing with an ugly subject and there is no way you can beautify it.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, the death of 300 children a day in Iraq is certainly an ugly subject.

Mr. Friesen: Yes.

Mr. Robinson: Just to respond to Mr. Wilbee's point, the reality is that if there is any evidence whatsoever of abuse, obviously the sanctions would come into force. There are provisions in this bill for very stiff penalties, including imprisonment of up to five years, if there is an abuse and if in fact this is not being complied with.

It is like any other provision of the legislation, Mr. Chairman. It sends a clear signal that we are not attempting to target either food or medical supplies, and I hope members of the committee will agree to send that signal.

M. Ferland: Oui, mais regardez en Iraq, il n'y a pas d'embargo au niveau des médicaments. Cela n'a pas empêché le gouvernement iraquien, dernièrement, d'acheter pour des dizaines et des dizaines de millions de dollars d'équipement militaire et de s'assurer que les fournitures, même étrangères au niveau des médicaments, ne soient pas distribuées à la population.

Je comprends ce que vous voulez dire mais je ne vois pas comment, en insérant votre amendement dans la loi, on va régler le problème.

• 1810

Mr. Axworthy: Mr. Chairman, if there's any value to testimony before the committee, it's to learn from those who have practical experience as opposed to those who theorize about it. We heard from several aid organizations who've had direct experience in supplying humanitarian assistance. The bill, the way it's worded, would provide both an ambiguity as to the legitimacy of what they're doing and secondly could provide a very time-consuming, awkward procedure that would certainly inhibit their activity.

[*Traduction*]

s'appliquent pas aux fournitures médicales et aux produits alimentaires destinés uniquement à des fins humanitaires. Il faudrait préciser clairement que les sanctions ne devraient pas s'appliquer à ces fournitures et produits.

M. Wilbee: Pour revenir à la question des marchandises destinées «uniquement à des fins humanitaires», le médecin que nous avons entendu hier nous a parlé de la nourriture pour bébés. Je pense que ce genre de produit ne devrait pas poser trop de problèmes. Ce n'est pas comme du boeuf en boîte. . . Je lui ai demandé comment nous pouvions nous assurer que ces produits ne seront pas détournés par les militaires ou d'autres organisations.

On peut espérer que ce sont les enfants qui bénéficient de ces produits, mais l'expérience nous prouve que c'est loin d'être toujours le cas. . . Par exemple, je sais que les fournitures médicales destinées à l'Albanie sont détournées par les militaires en Yougoslavie. Mais ce pays ne fait pas l'objet de sanctions. Je suis d'accord sur l'esprit de la motion, mais je suppose que son application pose un autre problème.

M. Friesen: Le problème, c'est que nous traitons d'un sujet assez déprimant et qu'il n'y a aucun moyen de le rendre plus agréable.

M. Robinson: Monsieur le président, la mort de 300 enfants par jour en Iraq a en effet de quoi nous déprimer.

M. Friesen: Oui.

M. Robinson: Pour répondre à la question soulevée par M. Wilbee, il est évident que les sanctions s'appliqueraient dès que des cas d'abus seront révélés. Le projet de loi prévoit des peines très sévères pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement pour les responsables d'abus et pour les personnes qui enfreindraient la loi.

C'est, monsieur le président, la même chose pour toutes les autres dispositions de la loi. Il est clair que nous ne voulons pas viser les produits alimentaires ni les fournitures médicales et j'espère que les membres du comité seront d'accord pour que cela soit exprimé clairement dans la loi.

Mr. Ferland: Yes, but take Iraq, there is no embargo on medical supplies. In spite of this, the Iraqui government recently bought military equipment worth several million dollars while making sure that medical supplies are not distributed to the people, even when those supplies come from foreign states.

I understand what you are aiming at, but I cannot see how we can solve the problem by simply adopting your amendment.

M. Axworthy: Monsieur le président, les témoignages entendus par le comité doivent justement nous servir à nous inspirer de l'expérience pratique des témoins plutôt que de gloser sur la théorie. Plusieurs représentants d'organisations d'aide humanitaire sont venus nous parler de leur expérience. Tel qu'il est libellé actuellement, le projet de loi émettrait certains doutes quant à la légitimité de leur action et, deuxièmement, mettrait en place une procédure lourde et très longue qui gênerait certainement leurs activités.

[*Text*]

I also point out that in previous cases on the Rhodesia sanctions bill and even in the gulf bill, such exemptions were specifically made. Again, legislation is designed to take into account all contingencies, so there may be instances where it is not as explicit as it was in the case of the UN resolution on gulf sanctions or on the occasion of Rhodesian sanctions. I think an example in this case would be the sanctions applied against Haiti, where it wasn't clear; the OAS didn't clearly apply those rules.

So we're saying in terms of Canadian law, even in this dirty business, let's just make it clear for those groups who are trying to deal with the civilian population that they would not be penalized. I don't see that it does any damage to the application of it in any way, shape, or form.

Dr. Wilbee raises a question about definition. There was a definition given under the gulf resolution and the bill that went along with it, the UN action. If I could I would quote to you the regulation that's giving effect to the resolution of the Security Council of the United Nations: "said goods does not include medical supplies or food intended solely for humanitarian purposes". That's all these amendments are saying. We're putting it into the Canadian act to make sure that we can set that precedent.

Mr. Wilbee: Yes, I was going to say perhaps Mr. Axworthy has the key there by saying that the sanctions in Rhodesia and so on allowed for these supplies. Perhaps if we changed the word "shall" to "may"... In other words, I guess what I'm saying is that there may be instances where for one reason or another the sanctioning body may want to embargo food, but I guess I have trouble... I don't want to say that we cannot supply food and medical supplies because I think in many cases they're indicated, so that if we left this optional to the government of the day by saying "may not apply", I don't think I'd have a problem with that.

Mr. Axworthy: I think it would certainly show intent anyway, and it would be a better way of doing it.

Mr. Wilbee: Yes. I think we all want to provide—

Mr. Axworthy: Can we change it from "shall" to "may"?

Mr. Friesen: The difficulty that I see, and I'm not speaking for or against, I just want to lay this caveat down, the most ugly situation is war. The second most ugly thing is sanctions. And there is no way in which we can enhance that. The purpose of sanctions is to put pressure on a belligerent of some kind. That belligerent will inevitably make sure that the most vulnerable will suffer most because they have values that are opposite to ours. What we do with amendments like this is relieve that pressure, which is supposed to be enhanced rather than relieved. I'm sorry it's ugly, but that's the way it is.

Mr. Axworthy: Could I just—

The Chairman: I've got Mr. Ferland on next please.

[*Translation*]

J'aimerais rappeler également que de telles exceptions avaient été prévues dans la Loi sur les sanctions relatives à la Rhodésie et même dans la Loi sur la Guerre du golfe. La loi étant faite pour prendre en compte toutes les éventualités, il y des cas où elle n'est pas aussi explicite qu'elle l'était dans la résolution des Nations Unies relativement aux sanctions décrétées contre l'Iraq ou dans le cas des sanctions contre la Rhodésie. On pourrait donner comme exemple les sanctions imposées contre Haïti. L'OEA n'a pas été suffisamment claire dans l'application de ces sanctions.

Nous voulons que la loi canadienne soit suffisamment claire pour que les organisations qui viennent en aide aux populations civiles ne soient pas pénalisées. Je ne crois pas que cela nuirait à l'application de la loi.

M. Wilbee a soulevé une question concernant la définition. La résolution prise au moment de la Guerre du golfe et la loi qui portait sur l'action des Nations Unies contenaient une définition. J'aimerais vous citer le règlement qui a permis l'application de la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il précise en substance que les produits concernés ne comprennent pas les fournitures médicales ni les produits alimentaires destinés uniquement à des fins humanitaires. Les amendements proposent exactement le même libellé. Nous voulons que la loi canadienne contienne cette précision, afin que nous puissions disposer d'un précédent.

M. Wilbee: Je crois que M. Axworthy a trouvé la solution en précisant que les sanctions contre la Rhodésie et d'autres pays autorisait la livraison de tels produits. Il faudrait peut-être remplacer le mot «shall» par le «may» dans la version anglaise... En d'autres termes, je pense que, dans certains cas, l'organisme qui décrète des sanctions devra pouvoir imposer un embargo sur la nourriture, mais j'ai de la difficulté à... Je ne veux pas interdire la livraison de produits alimentaires et de fournitures médicales, car elles sont nécessaires dans certains cas. Je voudrais que cela soit laissé à la discrétion du gouvernement au pouvoir et c'est pourquoi je n'aurai aucun problème à ce qu'on utilise, dans la version anglaise, l'expression «may not apply».

M. Axworthy: Il me semble que l'intention de la loi serait plus claire et que ce serait une meilleure façon de procéder.

M. Wilbee: Je pense que nous voulons tous...

M. Axworthy: Pouvons-nous remplacer «shall» par «may» dans la version anglaise?

M. Friesen: J'aimerais faire une remarque, sans me prononcer ni pour ni contre. Pour moi, la chose la plus laide, c'est la guerre. Après, ce sont les sanctions. Mais il n'y a aucun moyen d'améliorer cela. Les sanctions ont pour objet d'augmenter les pressions sur un pays belligérant. Ce pays qui n'a pas les mêmes valeurs que les nôtres fera en sorte que les éléments les plus vulnérables de sa population souffrent de ces sanctions. Les amendements que nous proposons visent à alléger ces pressions qui sont censées être augmentées plutôt qu'atténuées. Il faut se rendre à l'évidence, la réalité n'est pas belle à voir.

M. Axworthy: Est-ce que...

Le président: La parole est maintenant à M. Ferland.

[*Texte*]

M. Ferland: Monsieur Axworthy, tout à l'heure, vous avez dit que les Canadiens veulent avoir une loi qui a des dents pour éviter des conflits et que l'on ait un outil autre que la guerre pour régler les problèmes.

• 1815

Il y a de plus en plus de Canadiens qui s'interrogent, à savoir pourquoi le Canada, par le biais de l'ACDI, soutient certains pays, même au niveau de l'aide alimentaire, des médicaments et ainsi de suite, alors que ces pays-là sont les plus grands acheteurs d'armes. Et beaucoup de Canadiens se demandent si par le truchement de nos programmes ou de notre aide humanitaire, et grâce à notre bon coeur, on n'encourage pas ces pays-là à acheter de l'armement plutôt que de se préoccuper de ce qu'ils devraient faire, de ce qui devrait être leur première priorité, c'est-à-dire de se préoccuper de leurs gens, du moins de leur santé et de les nourrir. Il y a beaucoup de Canadiens qui se posent cette question-là. Et je pense qu'ils s'attendent à ce que l'on ait une loi qui ait quand même un peu de mordant.

Je ne vous dis pas que je suis pour ou contre la motion que vous déposez, mais j'essaie de trouver un équilibre pour faire comprendre aux pays qui font souffrir leurs peuples présentement, qu'ils n'ont rien à gagner à cela, que ni leurs peuples, ni eux ne pourront tirer un avantage. Et ça me fait mal de savoir qu'il y a des civils, quelque part, qui vont en payer le prix. Malheureusement, c'est ça ou c'est la guerre. Donc, qu'est-ce que je choisis? Le moindre des deux maux. Je pense que c'est ça que les Canadiens veulent, à savoir aller du côté des sanctions.

Vous avez travaillé fort avant la guerre du Golfe, et votre collègue Robinson également, pour prouver qu'il fallait des sanctions et que l'on devait laisser faire le temps pour que ces sanctions aient un résultat. Or, tout le monde savait que c'était la population civile qui souffrait le plus des sanctions et non pas les militaires. Tout le monde savait ça.

The Chairman: Mr. Robinson, and then Mr. Axworthy.

Mr. Robinson: The purpose of this is to ensure that innocent civilians aren't suffering through the loss of the basic survival needs—medicine and food. Dr. Wilbee has suggested giving the discretion to the government to ensure that this doesn't apply. In the interests of trying to arrive at at least something that will respond to this real concern, I'm certainly quite prepared to move a subamendment, I guess it would be, Mr. Chairman, as Dr. Wilbee has suggested, that would change the mandatory word "shall" to "may". I would so move.

Mr. Friesen: So it would read "provided that this paragraph may not apply".

Mr. Robinson: Yes. That gives a discretion. Mr. Friesen, is that. . .?

Mr. Friesen: Sure. We'd better check with legal counsel to make sure we don't have a double contradiction or something here. Is that another form of an imperative?

Mr. Robinson: No. It gives a discretion, just as you said the "may" earlier gives a discretion.

[*Traduction*]

Mr. Ferland: Mr. Axworthy, you said earlier that Canadians want to have legislation with teeth in order to avoid conflicts and to give us a tool other than war to deal with problems.

More and more Canadians wonder why Canada, through CIDA, supports some countries, even by sending them food and medical supplies and so on, while those countries are among the biggest arm buyers. And many Canadians wonder if our programs or humanitarian relief efforts do not encourage those countries to buy arms instead of giving their first priority to their population, at least by providing them with health and food supplies. This is a concern for many Canadians, and I think they expect that the Canadian law will have teeth.

This is not to say that I am for or against the motion you are proposing. I a merely trying to find the best way to make those countries understand that they will not draw any advantage from the suffering of their population. It hurts to realize that civilians will have to pay the price. Unfortunately, we have no choice because the other alternative is war. I would choose the least of two evils. And I think that this is what Canadians want. They want to support sanctions.

You worked hard before the Gulf War, and your colleague Robinson as well, to demonstrate that Canada should apply sanctions and that we should give those sanctions time to produce some results. Everybody knew that those sanctions would affect more directly civilians than military people. Everybody knew that.

Le président: D'abord M. Robinson, puis M. Axworthy.

M. Robinson: L'objet de l'amendement est de faire en sorte que des civils innocents n'aient pas à pâtir des pénuries de produits médicaux et alimentaires de base. M. Wilbee propose de laisser le gouvernement s'assurer que les sanctions ne s'appliqueront pas à de tels produits. Je suis prêt à proposer un sous-amendement afin de prendre en compte ce problème véritable. Je crois, monsieur le président, qu'il s'agit d'un sous-amendement et, comme l'a proposé M. Wilbee, je propose de remplacer le verbe «shall» par le verbe «may» dans la version anglaise.

M. Friesen: Par conséquent, le texte anglais se lirait comme suit: «provided that this paragraph may not apply».

M. Robinson: C'est exact. Voilà qui donne une certaine latitude. Monsieur Friesen, est-ce que. . .

M. Friesen: Tout à fait. Il vaudrait mieux vérifier auprès du conseiller juridique afin de nous assurer que le libellé ne renferme pas de contradiction. Est-ce que c'est une autre forme d'impératif?

M. Robinson: Non. Le libellé donne une certaine latitude, comme vous l'avez indiqué un peu plus tôt.

[*Text*]

Mr. April: I would like to make two points. First, we would like to think about this latest subadmendment. At first sight, I fear it may come to the same in practice, that it may not really change the import. I would like to reflect on it.

The other point I want to make is a technical point. Indeed, the wording suggested in the main amendment comes from the regulations adopted under the United Nations Act when we tried to implement the Security Council resolution. However, that very wording had to be withdrawn a few months later, in October. I think we have the regulation here. That was requested by the Security Council, which adopted another regulation.

The Chairman: Could we consider standing the subamendment and the amendment for now while he thinks about it?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I'm sorry I don't understand what the difficulty is. All this would do is give a discretion. It says that the "paragraph may not apply to medical supplies or food intended solely...". I don't understand what the problem is. As Mr. Friesen indicated earlier, the "may" in the original paragraph gives that discretion. All this does is give the same discretion explicitly. Presumably it is already implicit in the legislation. All this does is provide at least some small measure of comfort explicitly with respect to food and medical supplies for what is already implicit in the legislation.

• 1820

I haven't heard anything from the witnesses that would persuade me any differently in terms of the argument that Dr. Wilbee made as well, that this gives a discretion. So I would suggest we proceed, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. April.

Mr. April: On the "may"-"shall" issue, Mr. Chairman, I think my colleague here is much more competent than I am to answer, with your permission.

Mr. Peter Splinter (Trade Law Section, Economic and Trade Law Division, Bureau of Legal Affairs, Department of External Affairs and International Trade): Although the Interpretation Act says "shall" normally is mandatory and "may" normally is permissive, a court nonetheless could, in looking at legislation in context, take "may" to mean "shall", and I think the concern that Mr. April is expressing here is that...

Mr. Axworthy: That is the best argument you have made yet.

Mr. Splinter: The point is the court isn't going to take "shall" to mean "may", but it could take in this context—

Mr. Robinson: Mr. Chairman, they could do the same thing, for heaven's sake, in the first line of subclause (4) then. The Governor in Council "may"...

Mr. Splinter: No, they couldn't, not in that context.

[*Translation*]

M. April: J'aimerais faire deux remarques. Tout d'abord, nous aimerions réfléchir à ce dernier sous-amendement. À première vue, j'ai bien peur que cela ne change rien dans la pratique. J'aimerais y réfléchir.

Ma deuxième remarque porte sur un point technique. Le libellé de l'amendement principal est tiré en effet du règlement relevant de la Loi sur les Nations Unies adopté au moment où on tentait de faire appliquer la résolution du Conseil de sécurité. Cependant, ce libellé a été supprimé quelques mois plus tard, en octobre. Je crois que nous avons le règlement ici. La modification a été demandée par le Conseil de sécurité qui a adopté un autre règlement.

Le président: Est-ce que nous acceptons de réserver le sous-amendement et l'amendement jusqu'à ce que M. April ait eu le temps de les examiner?

M. Robinson: Monsieur le président, je ne vois pas où est le problème. Cet amendement ne ferait que donner un peu plus de latitude au gouvernement. La version anglaise de l'amendement précise tout simplement: «the paragraph may not apply to medical supplies or food intended solely...». Je ne vois pas où est le problème. Comme l'a dit M. Friesen tout à l'heure, le verbe «may» contenu dans le premier alinéa donne déjà une telle latitude. L'amendement proposé ne fait que rendre tout cela plus explicite. Cette notion est déjà contenue implicitement dans la loi. L'amendement ne fait que rendre explicite les dispositions concernant la nourriture et les fournitures médicales.

Rien dans les témoignages que nous avons entendus ne m'incite à croire que cet amendement aurait d'autres effets que d'accorder une plus grande latitude au gouvernement. Je crois que M. Wilbee est du même avis. Je crois, par conséquent, monsieur le président, qu'il faudrait mettre l'amendement aux voix.

Le président: Monsieur April.

M. April: Si vous le permettez, monsieur le président, mon collègue est beaucoup plus compétent que moi pour trancher la question.

M. Peter Splinter (section du droit économique, Direction du droit économique et commercial, Direction générale des affaires juridiques, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur): Selon la loi d'interprétation, «shall» a normalement une connotation obligatoire, alors que «may» a une connotation facultative. Il n'en reste pas moins qu'un tribunal qui aurait à interpréter la loi dans ce contexte donnerait à «may» la même connotation d'obligation que «shall», et je pense que M. April craint...

M. Axworthy: Ah, quelle belle démonstration!

M. Splinter: Le tribunal ferait bien une distinction entre «shall» et entre «may», mais dans ce contexte...

M. Robinson: Mais monsieur le président, on pourrait en dire autant pour la première ligne du paragraphe 4, dans la version anglaise: «The Governor in Council may»...

M. Splinter: Non, ce ne serait pas possible, pas dans ce contexte.

[*Texte*]

Mr. Friesen: Can you explain the different context? I would like to know how one context is different from another.

Mr. Splinter: This is negative. This is "provided that this paragraph may not apply. . ." It's not provided that the Governor in Council "may" decide not to apply. It's provided that this paragraph "may not". . .it's the drafting of this. I would recommend if the committee is in agreement with the principle of the amendment, perhaps the legislative drafters be asked to give appropriate language.

M. Ferland: Est-ce que je pourrais suggérer, monsieur le président, puisque ce n'est pas tout à fait clair cette question-là, qu'on réserve ce point jusqu'à ce que l'on ait des explications bien précises pour savoir si l'emploi de *shall* ou de *may* va changer carrément le sujet? Ou va-t-on mettre les juges dans une situation où ils vont dire le contraire de ce qu'ils veulent dire?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, if it could be clearly understood that we agree in principle to the permissive amendment and we are seeking wording that would facilitate that. . .

Mr. Friesen: Let me tell you honestly that I am not bothered much by the interpretation of the "may"-"shall" bit, but I am bothered by the fact that counsel has said that section was withdrawn from the Iraqi regulations because of a change in the position of the Security Council.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I am sure Mr. April understands that doesn't in any way affect a provision that would give discretion to exempt medical supplies and food. That was withdrawn from the regulations later because of a decision by the Security Council, a policy decision by the Security Council, that the regulations should not in fact exempt food and medicine. That was a policy decision they made. It has nothing to do—I do not know where this bizarre argument is coming from.

The fact of the matter is that because it was later repealed, Mr. Chairman, it was done as a result of a policy decision by the Government of Canada to go along with other countries to exclude food and medicine, Mr. Chairman. That is all, nothing more, nothing less. All this does is give a discretion to the government to not apply it in these circumstances explicitly.

The Chairman: Mr. April.

Mr. April: Mr. Chairman, I would just point out that it was withdrawn because the United Nations Security Council had come to a certain conclusion which has to do with the substantive reasons given for opposing this amendment. In other words, that text was being used as a giant loophole to send food to the Iraqi army.

Mr. Robinson: It was a policy decision.

Mr. April: Based on the facts I just stated, which have to do with the substantive argument to oppose the amendment although it is extremely well intentioned.

Mr. Friesen: As I said, I do not hang tough on the "may"-"shall" bit. That language to me is dancing on the head of a pin. However, I am concerned about the other. Svend, with due respect, I think your amendment is well intentioned. Would you let us stand it for a while and see if we can come up with wording that would satisfy the legal beagles? I am not encumbered by your profession.

[*Traduction*]

M. Friesen: Pouvez-vous nous expliquer en quoi ce contexte est différent? J'aimerais savoir comment cela est possible.

M. Splinter: L'amendement est libellé à la forme négative: «provided that this paragraph may not apply. . .». Par contre, le texte qui fait allusion au gouverneur en conseil n'est pas à la forme négative. L'amendement utilise bel et bien la forme «may not». . . Si le comité est d'accord sur le principe de l'amendement, je lui recommande de demander aux rédacteurs législatifs d'en reformuler le libellé.

Mr. Ferland: I would like to suggest, Mr. Chairman, that we stand this amendment until we get more precisions about the possible change in meaning due to the use of «shall» rather than «may». Is this going to put judges in a situation where they are going to say the opposite of what they mean?

M. Robinson: Monsieur le président, si nous sommes d'accord sur le principe de l'amendement et que nous acceptons d'en modifier le libellé. . .

M. Friesen: Je vous avoue franchement que l'interprétation de «may» et «shall» ne me dérange absolument pas. Ce qui m'inquiète surtout, c'est que cet article, comme l'a signalé le conseiller juridique, a été retiré du règlement concernant l'Iraq, à la suite d'un changement du Conseil de sécurité.

M. Robinson: Monsieur le président, je suis certain que M. April reconnaît que l'amendement ne modifie aucunement une disposition qui donnerait au gouvernement une plus grande latitude pour accorder des exceptions aux fournitures médicales et aux produits alimentaires. Cet article a été éliminé du règlement ultérieurement, en raison d'une décision du Conseil de sécurité, décision politique bannissant toute exception au profit des produits alimentaires et des médicaments. C'était une décision politique qui n'est aucunement liée. . . Je ne sais pas d'où provient cet argument bizarre.

Comme cet article a été supprimé, le gouvernement du Canada a décidé d'emboîter le pas aux autres pays et d'exclure les produits alimentaires et les médicaments. Voilà tout. L'amendement donne au gouvernement la latitude de ne pas appliquer cette disposition dans de telles circonstances.

Le président: Monsieur April.

M. April: Monsieur le président, je veux simplement signaler que cet article a été supprimé après que le Conseil de sécurité des Nations Unie est parvenu à certaines conclusions analogues aux motifs invoqués à l'encontre de cet amendement. Autrement dit, le texte pouvait être interprété de manière à autoriser l'envoi de nourriture à l'armée iraqienne.

M. Robinson: C'était une décision politique.

M. April: L'intention de l'amendement est extrêmement louable, mais, d'après les faits que je viens de citer, il y a de bonnes raisons de s'y opposer.

M. Friesen: La différence entre «may» et «shall» ne me préoccupe pas beaucoup. Je l'ai dit et je le répète. J'ai l'impression qu'on coupe les cheveux en quatre. Par contre, c'est l'autre aspect qui me préoccupe. Sven, je pense que votre amendement part d'une bonne intention. Pourquoi ne pas le réserver en attendant de trouver un libellé qui convienne mieux aux experts? Je ne suis pas avocat comme vous.

[*Text*]

• 1825

Mr. Robinson: Could I just ask for some clarification, Mr. Chairman? There's been some activity from non-members of the committee. Who are the representatives from External Affairs and International Trade here? There is Mr. April, Mr. Splinter, and we have also someone else from External?

Mr. Rick Perkins (Senior Policy Adviser, Office of the Secretary of State for External Affairs): Yes, I'm from Mrs. McDougall's office.

Mr. Robinson: I see. And you are also from the minister's office?

Ms Evelyn Puxley (Departmental Assistant (Parliamentary Affairs), Office of the Secretary of State for External Affairs): Yes.

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, I think it's important that we understand clearly what's happening here. I mean, we've had frantic movement from the minister's office—

Mr. Friesen: We will not bring interlopers in.

Mr. Robinson: —advising desperately the members on amendments, Mr. Chairman, which raises some questions about the role of this committee.

The Chairman: Just before we go on, we have a couple of housekeeping points here. It looks as if this is going to be a fairly long evening. The interpreters' session would have ended at 6.30 p.m., so presumably we should ask them to make arrangements for another few hours.

Secondly, do we want to consider a 30-minute or 45-minute break for a quick bite? Your chairman is a diabetic. I may have to leave the chair for 30 minutes and we'll put somebody in, or we'll send out for a bite or something.

Anyway, the interpreters will make arrangements for whatever number of hours extra and we may send out for a little food, and the consensus is we'd like to continue, so we'll move—

Mr. Robinson: So we're standing amendment N-4, Mr. Chairman, concerning the wording?

The Chairman: Are you willing?

Amendment allowed to stand

The Chairman: The next one is amendment N-5.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, both amendments N-5 and N-6 presumably should be stood as well, since it's the same basic principle. If there's a way of incorporating this principle of permissive inclusion of humanitarian grounds, that would obviously be the objective with these as well. So I would suggest—

The Chairman: Do we agree to stand amendments N-5 and N-6 as well then? I assume there's agreement.

Mr. Axworthy: Actually, amendment L-2A could stand as well, because it's on the same topic. So you can stand it and ask the people at the minister's office to look at it at the same time.

[*Translation*]

M. Robinson: Puis-je demander des éclaircissements, monsieur le président? Il y a eu une certaine activité de la part des non-membres du comité. Qui représente les Affaires extérieures et le Commerce extérieur aujourd'hui? Il y a M. April, M. Splinter et quelqu'un d'autre des Affaires extérieures?

M. Rick Perkins (ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur): Oui, je travaille au cabinet de M^me^ McDougall.

M. Robinson: Je vois. Et vous êtes, vous aussi, du cabinet de la ministre?

Mme Evelyn Puxley (ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur): Oui.

M. Robinson: Il me paraît important, monsieur le président, que nous comprenions clairement ce qui se passe ici. Nous avons senti une activité frénétique au cabinet de la ministre...

M. Friesen: Nous n'amènerons aucun espion.

M. Robinson: ...afin de conseiller désespérément les membres sur des amendements à apporter, monsieur le président, ce qui fait naître quelques doutes sur le rôle du comité.

Le président: Avant de poursuivre nos travaux, nous devons régler quelques questions administratives. Il semble que la soirée sera plutôt longue. La séance des interprètes aurait dû se terminer à 18h30. Nous devrions probablement leur demander de prendre les dispositions nécessaires pour rester quelques heures de plus.

Deuxièmement, voulons-nous envisager la possibilité d'une pause de 30 ou 45 minutes pendant laquelle nous pourrions nous mettre quelque chose sous la dent? Votre président est diabétique. Je devrai peut-être abandonner le fauteuil pendant 30 minutes, et quelqu'un me remplacera, ou alors nous ferons venir un casse-croûte.

Bien, les interprètes prendront les dispositions pour le nombre d'heures supplémentaires nécessaire, et nous pourrions faire venir un goûter. La majorité veut continuer, alors nous poursuivons...

M. Robinson: Donc, monsieur le président, l'amendement N-4 concernant le libellé est reporté?

Le président: D'accord?

L'amendement est reporté

Le président: Le prochain amendement porte le numéro N-5.

M. Robinson: Monsieur le président, les amendements N-5 et N-6 devraient probablement être reportés, eux aussi, étant donné qu'il s'agit du même principe fondamental. S'il est possible d'inclure ce principe des raisons humanitaires, ce serait le but de ces amendements. Je propose donc...

Le président: Le comité est-il d'accord pour que les amendements N-5 et N-6 soient reportés, eux aussi? Je suppose qu'il y a accord.

M. Axworthy: De fait, l'amendement L-2A pourrait être reporté, lui aussi, parce qu'il porte sur la même question. Il peut donc être reporté, et nous pouvons demander au cabinet de la ministre de l'étudier en même temps.

[*Texte*]

Amendments N-5, N-6, and L-2A allowed to stand

Mr. Friesen: I move amendment G-1, that clause 4 of Bill C-53 be amended by striking out line 10 on page 4 and substituting the following:

vices, transactions, ships or aircraft or any class thereof

We also have the French version.

Amendment agreed to

Mr. Friesen: I move amendment G-2, that clause 4 of Bill C-53 be amended by striking out line 17 on page 4 and substituting the following:

permit to carry out a specified activity or transaction, or any class thereof, that is

And we also have the French version.

Amendment agreed to

The Chairman: The next one is amedment N-7.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in view of the earlier discussion on refugee claimants and refugees, I will not proceed with this amendment.

The Chairman: Which takes us to amendment G-3, Mr. Friesen.

Mr. Friesen: Mr. Chairman, could I just suggest that perhaps since we have the amendment in front of us, rather than reading it, if there's agreement—

• 1830

The Chairman: Excuse me. I've just been reminded that amendment G-2 was the end of the proposed amendments on clause 4, so we need to stand clause 4 as amended.

Clause 4 as amended allowed to stand

On clause 5—*Costs*

Mr. Friesen: Since we all have copies, I would move amendment G-3.

Amendment agreed to [*See Minutes of Proceedings*]

The Chairman: Mr. Robinson, we only had the two proposed amendments for clause 5, one of them being yours, amendment N-7. Is that totally withdrawn? If it was, we can deal with—

Mr. Robinson: The early motion N-7? Yes, that was withdrawn.

Clause 5 as amended agreed to

On clause 6—*Enforcement*

Mr. Robinson: Mr. Chairman, this concerns "may" and "shall". With some trepidation I move that clause 6 of Bill C-53 be amended by striking out line 23 on page 5 and substituting the following:

(3) The Governor in Council shall, by

Mr. Chairman, the purpose of this is to ensure that in circumstances in which sanctions have been imposed pursuant to this act, in fact the Governor in Council, the Cabinet, does designate a minister. I would hope, Mr. Chairman, that this

[*Traduction*]

Les amendements N-5, N-6 et L2A sont reportés

M. Friesen: Je présente l'amendement G-1 proposant que l'article 4 du projet de loi C-53 soit modifié par substitution, à la ligne 13, de la page 4, de ce qui suit:

vices, opérations, navires ou aéronefs déterminés ou cer-

La version française était jointe.

L'amendement est adopté

M. Friesen: Je présente l'amendement G-2 proposant que l'article 4 du projet de loi C-53 soit modifié par substitution, à la ligne 19, page 4, de ce qui suit:

vant à l'étranger à procéder à une opération ou catégorie d'opérations

La version française était jointe.

L'amendement est adopté

Le président: Vient ensuite l'amendement N-7.

M. Robinson: Monsieur le président, étant donné notre discussion antérieure sur les revendicateurs du statut de réfugié et sur les réfugiés, je retire cet amendement.

Le président: Ce qui nous amène à l'amendement G-3, monsieur Friesen.

M. Friesen: Monsieur le président, étant donné que nous avons l'amendement devant nous, au lieu de le lire, je proposerais, si nous sommes d'accord. . .

Le président: Excusez-moi. On vient de me rappeler que l'amendement G-2 mettait un terme aux amendements proposés à l'article 4, de sorte que nous devons reporter l'article 4 tel que modifié.

L'article 4 tel que modifié est reporté

Article 5—*Frais*

M. Friesen: Étant donné que nous en avons tous des exemplaires, je propose l'amendement G-3.

Amendement adopté [*Voir le procès-verbal*]

Le président: Monsieur Robinson, seulement deux amendements ont été proposés à l'article 5, dont le vôtre, qui porte le numéro N-7. Ont-ils été retirés? Dans ce cas, nous pourrions passer à. . .

M. Robinson: La première motion N-7? Oui, elle a été retirée.

L'article 5 tel qu'amendé est adopté

Article 6—*Application*

M. Robinson: Monsieur le président, cet amendement se rapporte aux termes «may» et «shall». Avec empressement, je propose que l'article 6 du projet de loi C-53 soit modifié par substitution, aux lignes 19 et 20, page 5, de ce qui suit:

(3) Par décret, le gouverneur en conseil charge un ministre de recevoir et

Monsieur le président, cet amendement vise à assurer que lorsque des sanctions ont été imposées en application de la loi, c'est vraiment le gouverneur en conseil, le Cabinet, qui désigne un ministre. Nous espérons que notre amendement

[*Text*]

would be recognized as a reasonable amendment in the circumstances. It would require a designation of a minister in these circumstances in order to ensure that claims for compensation could be assessed.

Mr. Friesen: That really is the operative word. I don't think we can accept a mandatory provision like that. Compensation certainly ought to be discretionary in a case like this.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, if I could just clarify, I'm not suggesting that compensation would be mandatory. All I'm suggesting is that there would be a requirement that a minister of the Crown be designated to consider claims for compensation. As the bill is now worded, that is discretionary, as I understand it. Maybe our expert on "may" and "shall" could confirm that, but as I understand it, it is in fact discretionary. I am just suggesting, Mr. Friesen, that at the very least there should be a minister appointed to consider those claims, that's all.

Mr. Friesen: What complicates it for me, Svend, is the phrase later on at lines 29 and 30: "compensation from any person who alleges". As you know, being a lawyer—and I'm uncorrupted by that profession—allegations come easily nowadays.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, this doesn't in any way suggest that allegations have to be met. Again I welcome assistance on this from our legal counsel or the minister's office, if they wish to assist. All this does is ensure that the Cabinet does appoint a minister to consider these claims—nothing more, nothing less. It doesn't say any claim has to be paid, any allegation; it just makes it clear that if sanctions are imposed a minister must in fact be appointed to consider it.

Mr. April: Those "may" and "shall" cases...

Mr. Wilbee: Do you have to appoint a minister or not?

Mr. April: In theory a minister is appointed in every case. I think in practice it may well turn out that way.

We've consulted orally, not in writing, with our colleagues from Justice, and their opinion was negative. The reason they gave is that if we put "shall", the second half of the paragraph is drafted in such a way that someone could make a reasonable case to a judge to say that the minister is to assess and receive the claims and then, as the government, has an obligation to compensate. I agree, it's one—

Mr. Robinson: That's bizarre, Mr. Chairman, if that's the advice we're getting.

• 1835

Mr. April: It would be a stretched interpretation, I'm the first to agree, but if that's possible—we know that some lawyers have a stretched imagination. I think that would go contrary to what has been agreed in policy by everybody, that yes, compensation should be considered. However, there should not be an obligation per se to compensate.

[*Translation*]

paraîtra raisonnable dans les circonstances. Il faudrait désigner un ministre dans ces situations afin que les demandes d'indemnisation puissent être évaluées.

M. Friesen: La nuance est essentielle. Je ne crois pas que nous puissions accepter une disposition obligatoire comme celle-là. L'indemnisation devrait certainement être discrétionnaire dans une situation de ce genre.

M. Robinson: Monsieur le président, je tiens à préciser que je ne propose nullement une indemnisation obligatoire. Je dis simplement qu'il faudrait charger un ministre d'examiner les demandes d'indemnisation. Dans sa forme actuelle, le projet de loi prévoit un choix et non une obligation, si je comprends bien. Notre expert sur la différence entre «may» et «shall» pourrait peut-être le confirmer, mais si je comprends bien, la désignation d'un ministre est facultative. Je propose simplement, monsieur Friesen, qu'on désigne au moins un ministre pour examiner ces demandes, c'est tout.

M. Friesen: Ce qui complique les choses pour moi, Svend, ce sont les mots, aux lignes 23 à 24: «d'indemnisation que peut formuler une personne qui prétend». Comme vous le savez, à cause de ma formation d'avocat—et j'ai bien dit formation et non déformation—on prétend bien des choses de nos jours.

M. Robinson: Monsieur le président, l'amendement ne veut pas dire qu'il faut se fier aux allégations. là encore, je prierais notre conseiller juridique ou les membres du cabinet de la ministre de nous éclairer à ce sujet, s'ils le souhaitent. L'amendement cherche seulement à ce que le Cabinet charge un ministre d'examiner ces demandes—rien de plus, rien de moins. Il ne veut pas dire qu'il faut les accepter toutes, qu'il faut croire tout ce qu'on prétend, il précise simplement que, si des sanctions sont imposées, il faut charger un ministre d'examiner les demandes d'indemnisation.

M. April: Ces distinctions entre «may» et «shall»...

M. Wilbee: Est-on oui ou non tenu de désigner un ministre?

M. April: En théorie, un ministre est toujours désigné. Je pense qu'en pratique, ce pourrait bien être vrai aussi.

Nous avons consulté oralement, et non par écrit, nos collègues de la Justice, qui nous ont donné un avis négatif. Ils ont argué que si nous disons en anglais «shall» au lieu de «may», la deuxième moitié du paragraphe, en anglais est libellée de telle sorte que quelqu'un pourrait invoquer des motifs raisonnables devant un juge afin de démontrer que le ministre doit recevoir et examiner les demandes d'indemnisation et que, à titre de représentant du gouvernement, il est tenu de verser un remboursement. Je conviens que c'est une...

M. Robinson: C'est bizarre, monsieur le président, si c'est ce genre d'avis que nous recevons.

M. April: Ce serait une interprétatiom tirée par les cheveux, je suis le premier à en convenir, mais si c'est possible—nous savons que certains avocats ont l'esprit assez tordu. Je pense que cela irait à l'encontre des politiques sur lesquelles tout le monde s'est entendu et qui prévoient effectivement l'obligation d'envisager une indemnisation. Mais il ne devrait pas exister, en soi, d'obligation de verser une indemnisation.

[*Texte*]

Mr. Van De Walle (St. Albert): Did I understand you correctly? Does "shall" go beyond just actually considering. . .?

Mr. April: I'll tell you frankly that it is my personal interpretation that it would not go beyond shall consider. However, in terms of meaning, normally in the legal bureau of external affairs we sort of limit ourselves to public international law. We usually would defer to our colleagues in the Department of Justice when it's a matter of interpreting a domestic one. This is the type of thing where we would tend to defer to them, and that's the type of interpretation we had. However, we could review it with them. I would love to review it with them because, first of all, as I said, that was a oral interpretation, an opinion.

Mr. Robinson: We can stand it, Mr. Chairman.

Mr. April: I would like to get it in writing from them.

Mr. Friesen: I personally don't like the change from "may" to "shall", but I'm willing to stand it.

Amendment N-8 allowed to stand

The Chairman: The next one is L-3. Mr. Axworthy.

Mr. Axworthy: Mr. Chairman, this covers the compensation question from a different angle. Under the present bill there is no provision for any form of independent review. The current clause doesn't establish the right to compensation or even the right to claim compensation. It also doesn't require the designated minister to receive claims nor provide any kind of timeframe under which claims could be reviewed. So the proposed amendment really deals with two different review procedures.

We recognize that the government should and must retain the discretion to decide whether to pay compensation, but the amendment tries to ensure that the determination be not subjective and offered on an ad hoc basis that simply emerges from the bowels of government without any reason or application.

The amendment attempts to give those who feel injury the right to make a claim and receive some guarantee of an impartial consideration. There could be two stages or the amendment could be just one of those stages. First, it would require that within 60 days of receiving claim the minister would have to depose the documentation relating to that. The Standing Commitee on External Affairs could consider that claim and make a recommendation thereby for payment of compensation to the claimant, or the minister could be asked to accept under the Inquiries Act a separate independent commissioner to review those claims. It gets the minister away from having to make a whole series of judgments subject to political pressures and simply do as we do on many other kinds of injury claimants against the government.

[*Traduction*]

M. Van De Walle (St-Albert): Vous ai-je bien compris? «Shall» irait plus loin que le simple examen. . .?

M. April: Je vous le dis franchement, je crois personnellement que l'obligation se limite à l'examen des demandes. Mais pour ce qui est du sens, au service juridique des Affaires extérieures, nous nous en tenons normalement au droit public international. Lorsqu'il s'agit d'interpréter une question de droit national, nous nous en remettons habituellement à nos collègues du ministère de la Justice. Voilà le genre de questions que nous avons tendance à leur renvoyer et le genre d'interprétation que nous obtenons. Mais nous pourrions étudier la question avec eux. J'adorerais cela, d'abord parce que c'est une interprétation orale, une opinion.

M. Robinson: Nous pouvons reporter l'amendement, monsieur le président.

M. April: J'aimerais qu'ils me le confirment par écrit.

M. Friesen: Personnellement, je n'aime pas ce changement d'auxiliaire, mais je suis d'accord pour le report.

L'amendement N-8 est reporté

Le président: Vient maintenant l'amendement L-3. Monsieur Axworthy.

M. Axworthy: Monsieur le président, cet amendement aborde la question de l'indemnisation sous un autre angle. Le projet de loi actuel ne prévoit aucune forme d'examen indépendant. L'article actuel n'établit pas le droit à une indemnisation ni même le droit de demander une indemnisation. Il n'oblige pas non plus le ministre désigné à recevoir les demandes d'indemnisation ni à indiquer des détails pour l'examen des demandes. L'amendement proposé porte donc sur deux types de procédures d'examen.

Nous reconnaissons que le gouvernement devrait et doit conserver le pouvoir discrétionnaire de décider s'il versera ou non une indeminisation, mais l'amendement essaie de faire en sorte que la décision ne soit pas une décision subjective et ponctuelle émanant des tréfonds du gouvernement, sans justification ni application.

L'amendement tente de donner à ceux qui se sentent lésés le droit de demander une indemnisation et d'être assurés jusqu'à un certain point que leur demande fera l'objet d'un examen impartial. Il pourrait y avoir deux étapes, ou l'amendement pourrait ne constituer qu'une de ces deux étapes. Premièrement, la loi exigerait que le ministre dépose la documentation relative à la demande dans les 60 jours suivant la réception de la demande. Le Comité permanent des affaires extérieures pourrait examiner la demande et recommander le versement d'une indemnisation, ou encore le ministre pourrait être invité à accepter, en application de la Loi sur les enquêtes, qu'un commissaire indépendant examine les demandes. On évite ainsi d'obliger le ministre à porter une série de jugements susceptibles de donner lieu à des pressions politiques et on fait appel simplement aux mécanismes applicables à d'autres types de demande d'indemnisation par le gouvernement.

[*Text*]

I think the legal counsel could provide substantial evidence, or its justice colleagues could, that this is a reasonably standard procedure where the government isn't involved in taking property or whatever it may be. Independent commissioners are set up to determine rightful compensation in these areas.

Now, I incorporate both methodologies. I'm quite happy to have them both incorporated to get a double protection, or to have one or the other as part of it, to ensure that there is that impartial procedure.

Mr. Friesen: I'm not the only one hearing voices.

• 1840

I'm sorry, Lloyd, you brought this to committee and I didn't see it before. You had faxed over a lot of your amendments in the morning, but this was not one of them.

Mr. Axworthy: I can't tell whether or not it is. You don't want me to repeat the explanation on that, do you?

Mr. Friesen: No, but this is the first time I've seen it.

Mr. Axworthy: I'm sorry, I thought you may have had it before.

Without giving the reasons, it basically comes down to where either a claim for compensation could be referred to the standing committee for a review and a recommendation made, or the minister could set up an independent commission under the Inquiries Act to determine whether compensation should be paid. As you know, that's a fairly standard procedure, used quite frequently.

Mr. Wilbee: Not being familiar with all of the activities around here, is it common to have either the standing committee or some other committee determine compensation in these types of things? From my inexperience, I would have thought it would have been a court. Is this not ordinarily dealt with through the court system?

Mr. Axworthy: As we've pointed out many times, this is not an ordinary circumstance. We're talking about the imposition of a sanctions program, which has a political objective to it. If you go back to the testimony of the Canadian Exporters Association, they point out that in the past some serious injury has been effected, and they have had no recourse. Court actions today are very expensive.

Let's say you're a small exporter or a small-business person. You don't have the opportunity to hire a big-time law firm to proceed through the various stages of courts and appeals.

I admit that the reference to the standing committee is based upon two objectives. One is to give Parliament a little more of a role in these matters. Because it is a sanctions program, it is to determine whether or not the injury in relation to the political objective is really determined.

I go back to cases I have been involved in, back when I was in government, on the question of sanctions on Afghanistan in relation to the wheat farmers. I think Mr. Van De Walle, as a westerner, would recognize the

[*Translation*]

Je pense que le conseiller juridique ou ses collègues de la Justice pourraient nous démontrer clairement qu'il s'agit d'une pratique assez courante permettant au gouvernement d'éviter de saisir des biens ou autre chose. Les commissaires indépendants sont désignés pour déterminer l'indemnisation qui convient dans ces situations.

Je combine deux mécanismes. J'accepterais de les combiner ou de les intégrer l'un à l'autre, parce qu'ils offrent une double protection et garantissent une procédure impartiale.

M. Friesen: Je ne suis pas le seul à entendre des voix.

Je suis désolé, Lloyd, vous avez apporté ces amendements au comité, et je ne les avais pas encore vus. Vous en avez envoyé certains par télécopieur ce matin, mais celui-là ne faisait pas partie du nombre.

M. Axworthy: Je ne peux pas vous dire s'il en faisait partie ou non. Vous n'allez tout de même pas me demander de répéter l'explication, n'est-ce-pas?

M. Friesen: Non, mais c'est la première fois que nous le voyons.

M. Axworthy: Je suis désolé, je pensais que vous l'aviez peut-être déjà.

Sans donner les raisons, l'amendement porte essentiellement sur l'endroit où une demande d'indemnisation pourrait être renvoyée: au comité permanent, en vue d'un examen et d'une recommandation, ou à une commission indépendante mise sur pied par le ministre en application de la Loi sur les enquêtes, afin de déterminer si une indemnisation doit être versée. Comme vous le savez, c'est une pratique assez normale, assez fréquente.

M. Wilbee: N'étant pas très au courant de toutes les activités qui se déroulent ici, je me demande s'il arrive couramment qu'un comité permanent ou un autre comité détermine l'indemnisation à verser dans ce genre de situation? J'aurais pensé qu'un tribunal se serait chargé de cette tâche. N'est-il pas habituel que les tribunaux s'occupent de ces questions?

M. Axworthy: Comme nous l'avons indiqué à maintes reprises, il ne s'agit pas d'une situation ordinaire. Il est question de l'imposition d'un programme de sanctions, qui vise un objectif politique. Si vous vous rappelez le témoignage de l'Association des exportateurs canadiens, cette association a indiqué que, par le passé, il y a eu de très graves préjudices et qu'il n'y a aucun recours. Les procédures judiciaires sont très onéreuses, de nos jours.

Supposons que vous soyez un petit exportateur ou un petit entrepreneur. Vous ne pouvez pas retenir les services d'un grand cabinet d'avocats pour franchir toutes les étapes des procédures judiciaires et des appels.

Je conviens que le renvoi au comité permanent se fonde sur deux objectifs, le premier étant de donner au Parlement un rôle un peu plus grand dans ces questions. Parce qu'il s'agit d'un programme de sanctions, il faut établir si les préjudices existent réellement, en fonction de l'objectif politique.

Je donnerai deux exemples qui m'ont intéressé, à l'époque où je faisais partie du gouvernement, au sujet des sanctions contre l'Afghanistan et des producteurs de blé. Je pense que M. Van De Walle reconnaîtrait, lui qui vient de

[*Texte*]

importance of that issue at that time. It became an internal matter within government as to whether or not you would do it. There was no independent public forum in which the case could be made, and recommendations could be made, by some forum in which peers could be judged. It became an internal, ad hoc decision by government as to whether or not you would do it.

If that wasn't satisfactory, the second part of the amendment simply gives the minister the right to refer it to a independent commissioner under the Inquiries Act. As I say, that is used frequently where there are claims against the government for government actions—the taking of property, various forms of injury. They can set up an independent commissioner to inquire into it and make a recommendation back. Then the government can decide whether or not they want to actually pay the money. It is a way of getting it outside of the discretionary political forum.

The Chairman: I wonder if we should hear from our officials, if they have any comment.

Mr. April: I have just seen this for the first time. I would need to study it. In international law we have a claims commission, which is appointed by an Order in Council, but usually that's after we've signed a claims agreement with a foreign state, in cases of claims by Canadian citizens against a foreign state or government. Then we negotiate. Usually it's a bit like a bankruptcy case. You get 10¢ to the dollar and make a lump sum agreement. But then the commissioner will have to decide whether my claim is really worth the $50,000 I think, or only $45,000. Then they prorate everything.

The Chairman: Colleagues, may I just interrupt for a minute. Since very few people seem to have read it, is there anything worthy in dealing with it at the report stage?

Mr. Axworthy: We can stand it. Mr. Robinson has one proposal on how to deal with it. This is a different way of dealing with the same problem. As I say, there are two parts to it that could be incorporated. I am quite happy to have legal counsel consider it. They can get back to us. If not, we can bring it at report stage.

The Chairman: Mr. Ferland, I think you had a point.

• 1845

M. Ferland: Je suis d'accord pour réserver cette question-là, parce que moi aussi j'ai beaucoup de questions à poser sur ce point-là. Je pense que c'est bien louable de vouloir demander aux parlementaires de vérifier si les indemnités ont été attribuées selon les normes ou pas, mais en supposant qu'il y aurait 1,000, 2,000 ou 3,000 personnes qui feraient des réclamations, il faut quand même être réaliste et se demander de quelle façon les parlementaires pourraient trouver le temps, et comment ils pourraient avoir les moyens de faire une analyse objective, pour savoir si les réclamations sont raisonnables ou pas.

[*Traduction*]

l'Ouest, l'importance de cette question à l'époque. C'était devenu une affaire interne au gouvernement; fallait-il prendre des mesures oui ou non? Il n'y avait aucune tribune publique indépendante où les parties intéressées pouvaient faire valoir leur arguments et formuler des recommandations, aucun mécanisme permettant de juger ses pairs. C'est devenu une décision interne, ponctuelle du gouvernement.

Si cela ne suffisait pas, la deuxième partie de l'amendement donne simplement au ministre le droit de renvoyer l'examen à un commissaire indépendant en vertu de la Loi sur les enquêtes. Je le répète, ce mécanisme est souvent employé lorsqu'on demande une indemnisation au gouvernement, par suite de certains actes du gouvernement—la saisie de biens, divers types de préjudice. On peut mettre sur pied une commission indépendante chargée de faire enquête et de formuler des recommandations. Le gouvernement peut alors décider s'il veut oui on non verser une indemnisation. C'est un moyen d'éviter des décisions politiques discrétionnaires.

Le président: Je me demande si nous pourrions entendre les fonctionnaires, s'ils veulent intervenir.

M. April: Je vois cet amendement pour la première fois. Il me faudrait l'étudier. En droit international, il existe une commission d'indemnisation, nommée par décret en conseil, mais habituellement, elle est créée après que nous avons signé un accord d'indemnisation avec un État étranger, relativement aux demandes d'indemnisation présentées par les citoyens canadiens à un État ou à un gouvernement étranger. Ensuite, nous négocions. Habituellement, c'est un peu comme dans une faillite. On obtient 10c. par dollar et on s'entend sur un montant global. Mais le commissaire doit alors décider si la demande d'indemnisation vaut vraiment 50,000$, je crois, ou uniquement 45,000$. Ensuite on fixe tous les montants au pro rata.

Le président: Chers collègues, puis-je vous interrompre un instant. Etant donné que très peu de gens semblent avoir lu l'amendement, est-il utile de l'étudier à l'étape du rapport?

M. Axworthy: Nous pouvons le reporter. M. Robinson proposera un autre moyen. C'est une autre façon de régler le même problème. Les deux volets pourraient être combinés. Je serais heureux que le conseiller juridique examine cette proposition et nous fasse un compte rendu. Sinon, nous pouvons la proposer à l'étape du rapport.

Le président: Monsieur Ferland, je crois que vous vouliez intervenir.

Mr. Ferland: I agree to let it stand, because I also have a lot of questions to ask about this matter. I think it is very commendable to want to ask the House to make sure that these compensations have been duly awarded, but supposing there would be 1,000, 2,000 or 3,000 persons making claims, we have to be realistic and wonder how we could find the time and the means to make an objective analysis in order to establish whether these claims are reasonable or not.

[*Text*]

C'est dans cet esprit-là que je vois cet amendement. Dans les délais qui sont déjà fixés, je pense que c'est vouloir imaginer que les parlementaires peuvent faire beaucoup plus qu'ils ne peuvent en réalité, dans le cadre de leur mandat et de leur travail.

The Chairman: Is there agreement to stand amendment L-3?

Mr. Friesen: I don't frankly know how this would be triggered, and I agree with Marc. Where would the resources of a House of Commons committee satisfy the hearing of these claims? It seems to me that the committee is not charged with this kind of activity but is dealing with such things as policy or violation of policy, for that matter, and government estimates, that kind of stuff. It seems to me you're turning into part of a quasi-judicial system. Is that your intention?

The Chairman: Do we want to extend discussion on this now or—

Mr. Axworthy: Let me just ask. . . We're breaking new ground with the bill anyway, and I am trying to say there is a broader role for Parliament. I am of the school of thought that thinks Parliament should be transformed from its present irrelevant state into something that has more activity, to take some of the power away from the executive and turn it to Parliament. That's a different debate we'll get into.

The fact is there are two proposals, Mr. Ferland. One, it could be done by the standing committee so it would be in an open forum; one, it could be done by a commission of inquiry as we do under the present claims commission. It can be either one of the two or both or whatever; that's what I'm proposing. In a sense there are two sets of proposals, Mr. Friesen.

Mr. Friesen: Yes, I realize that.

Mr. Axworthy: If legal counsel wants to review. . . I think what we're saying is that between both these sets of amendments, there's a very perceived problem here about compensation and the way it's not being handled under the legislation. We're saying maybe we could find some way of dealing with the claims again that were made in front of the committee to deal with it.

The Chairman: Is there agreement to stand amendment L-3?

An hon. member: L-3 and L-4, isn't it?

Mr. Axworthy: And amendment L-4, yes.

Amendments L-3 and L-4 allowed to stand

Clause 6 allowed to stand

The Chairman: Just before we begin clause 7, which has about 12 amendments, would there be agreement for a 7-minute break?

Some hon. members: Yes.

Mr. Robinson: We may be able to finish this up in 10 or 15 minutes.

An hon. member: Let's just do it.

[*Translation*]

I see the amendment in this context. With all the existing deadlines, I think it is like dreaming we could do a lot more than what we already do to fulfill our mandate and do our job.

Le président: Le comité est-il d'accord pour que l'amendement L-3 soit reporté?

M. Friesen: Je ne vois franchement pas comment ce mécanisme serait déclenché et je suis d'accord avec Marc. D'où proviendraient les ressources pour qu'un comité parlementaire entende les parties? Il me semble que le comité n'est pas chargé de ce genre d'activités, mais s'occupe plutôt de questions comme les politiques ou le non-respect des politiques, si vous voulez, le budget du gouvernement, ce genre de sujets. Il me semble que nous nous transformerions en un élément d'un système quasi-judiciaire. Est-ce votre intention?

Le président: Voulons-nous poursuivre la discussion sur cette question maintenant ou. . .

M. Axworthy: Dites-moi. . . Nous nous engageons en terrain neuf de toute façon, avec ce projet de loi. J'essaie de faire valoir que le Parlement peut jouer un rôle plus vaste. Je suis de ceux qui croient que le Parlement devrait être transformé. Il est inutile actuellement. Il devrait devenir un organe plus actif. Il faudrait réduire les pouvoirs de l'exécutif et les remettre entre les mains du Parlement. Mais nous nous lançons alors dans un débat différent.

Il y a deux propositions, monsieur Ferland. La première ferait appel au comité permanent, ce serait donc une tribune libre; la seconde, à une commission d'enquête, comme c'est le cas actuellement dans le cadre de la commission d'indemnisation. On peut retenir la première, la seconde ou les deux, voilà ce que je propose. En un sens, il y a deux séries de propositions, monsieur Friesen.

M. Friesen: Oui, je le comprends bien.

M. Axworthy: Si le conseiller juridique veut examiner. . . Je pense que nous essayons de démontrer que, par ces deux séries d'amendements, nous faisons ressortir un problème très senti au sujet de l'indemnisation et de la façon dont le projet de loi l'escamote. Nous disons que nous pourrions peut-être trouver d'autres façons de donner suite aux demandes d'indemnisation que celles qui ont été proposées au comité.

Le président: Le comité est-il d'accord pour que l'amendement L-3 soit reporté?

Une voix: Les amendements L-3 et L-4, n'est-ce pas?

M. Axworthy: Et l'amendement L-4, en effet.

Les amendements L-3 et L-4 sont reportés

L'article 6 est reporté

Le président: Avant de commencer l'étude de l'article 7, qui comporte une douzaine d'amendements, êtes-vous d'accord pour que nous fassions une pause de 7 minutes?

Des voix: D'accord.

M. Robinson: Nous pourrions finir en moins de 10 ou 15 minutes.

Une voix: Finissons-en.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Wilbee, would you like to take the chair?

On clause 7—*Tabling in Parliament*

Mr. Axworthy: I move amendment L-5, amending clause 7 by striking out line 40 and substituting the following. . . We can take it for read, except I want to make one amendment after the reference to subsection (1):

when the House of Commons is not sitting and where the Secretary of State for External Affairs is of the opinion that the situation in respect of which an order or regulation is made

• 1850

The purpose of this amendment is that while Bill C-53 provides for an order or regulation to be tabled before each House of Parliament within five sitting days of the House after it is made, it remains silent about what happens if the House is not sitting. It means that substantial sanctions could be applied to a country without the consent or the review of Canadians through their representation in the House of Commons, which in fact took place during the Gulf War, when Parliament was not called into session for almost two and a half months after the initial decision.

The amendment proposes the order or regulation be referred to the Standing Committee on External Affairs when the House is not sitting, which at least provides for a minimum review procedure. By referring the regulation to a smaller branch of the House, we are giving special consideration to the fact that the case may be urgent. We understand the governments may want to move quickly in terms of freezing assets and doing the things they want to do under the bill. It is easier to bring a committee together within 24 hours than it is say the full House of Commons, which requires Speaker consent, and there are other areas.

I guess the case is obvious. We are saying that an action of this import does require some form of public parliamentary involvement, which did not take place during the Gulf War, where a very long period of time elapsed by the accident that Parliament was away on the summer session and we were not brought back until September 15 from August 6. The amendment attempts to take into account that matter.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I support the amendment. I just wanted to note as well that I proposed I guess an alternative, a variant on that, which would require that where the House is not sitting and it is proposed to make an order or regulation that would impose sanctions, that in fact the House would be recalled if no fewer than 20 members of the House of Commons or the Senate had requested a recall of the House under those circumstances, to debate the imposition of the sanctions.

That is an alternative approach to the approach Mr. Axworthy is setting out. Mr. Axworthy's approach would state that the committee—

Mr. Axworthy: Yes, the standing committee.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Wilbee, pourriez-vous occuper le fauteuil?

Article 7—*Dépôt devant les chambres*

M. Axworthy: Je présente l'amendement L-5, proposant que l'article 7 soit modifié par substitution, à la ligne 33, page 5, de ce qui suit. . . Il reste tel quel, sauf que je voudrais apporter une modification après la mention du paragraphe (1), en substituant ce qui suit:

dans le cas où la Chambre ne siège pas et où le secrétaire d'État aux affaires extérieures estime que la situation ayant donné lieu au décret

Même si le projet de loi prévoit le dépôt d'un décret ou d'un règlement devant chaque chambre dans les cinq jours de séance qui suivent la prise de décret ou du règlement, il ne prévoit aucune disposition particulière lorsque la Chambre ne siège pas. Cela veut dire que des sanctions importantes pourraient être appliquées contre un pays sans le consentement ou l'examen des Canadiens, par l'entremise de leurs représentants à la Chambre des communes. C'est ce qui s'est produit pendant la guerre du Golfe; il a alors fallu après la décision attendre presque deux mois et demi avant que le Parlement ne soit rappelé.

L'amendement prévoit que le décret ou le règlement serait renvoyé au Comité permanent des affaires extérieures quand la Chambre ne siège pas, ce qui assure au moins un examen minimum. En renvoyant le règlement à un petit organe de la Chambre, nous accordons une importance spéciale à l'urgence éventuelle de la situation. Nous comprenons que le gouvernement peut vouloir agir rapidement pour saisir des avoirs et prendre les mesures prévues dans le projet de loi. Il est plus facile de convoquer un comité en 24 heures que l'ensemble de la Chambre, car la convocation de la Chambre nécessite, entre autres, le consentement du président.

Je suppose que les raisons sont évidentes. Nous disons qu'un acte de cette importance nécessite une certaine forme de participation parlementaire publique—qui a fait défaut pendant la guerre du Golfe, puisque le hasard a voulu que le Parlement soit en congé d'été. Le Parlement n'a pas été convoqué avant le 15 septembre, alors que la décision a été prise le 6 août. L'amendement tente de tenir compte de cette possibilité.

M. Robinson: Monsieur le président, j'appuie cet amendement. Je voulais simplement ajouter que j'ai proposé une espèce de variante de cette solution. Lorsque la Chambre ne siégerait pas et qu'il serait proposé de prendre un décret ou un règlement afin d'imposer des sanctions, la Chambre serait rappelée si au moins 20 députés ou sénateurs en faisaient la demande, afin de débattre des sanctions.

C'est une solution différente de celle de M. Axworthy. La proposition de M. Axworthy exigerait que le comité. . .

M. Axworthy: Oui, le comité permanent.

[*Text*]

Mr. Robinson: —the standing committee would be convened immediately where the Secretary of State for External Affairs was of the opinion that it was urgent.

My proposal would in fact require the recall of the House if a significant number, if 20 members of the House or the Senate have requested the recall to consider the orders or regulations.

As I say, I will be voting for the proposal, but I wanted to make it clear that there is an alternative as well in terms of recall of the House in urgent circumstances.

Mr. Friesen: First of all, I want to make what I think is an historical correction in terms of your reference to the Gulf War. The House did in fact convene in September.

Mr. Axworthy: Yes, but August 6 was when the sanctions were imposed. That was a month and a half.

Mr. Friesen: But again, that was by UN action.

Mr. Axworthy: Yes, but Mr. Friesen, the Government of Canada responded immediately.

Now, as I read the intent of the act, I think the minister is attempting to provide some synergy between the government and Parliament. I want to amend some of those provisions. The act is silent about what happens if Parliament does not happen to be sitting, which could easily happen, as we saw during the Gulf War. We are away on recess sometimes. We are away on summer sessions.

Mr. Friesen: Sure.

Mr. Axworthy: If I might comment, Mr. Chairman, Mr. Robinson said there is an alternative. The two are not necessarily contradictory, but where I brought this specific amendment in is to take into account the exigency of time. Sometimes governments have to act quickly. If there is a UN resolution and they want to bring it in within a matter of 24 hours, if you have to go through the procedure of having 20 members indicate they want the House recalled, the Speaker has to do that. As I recall, there are rules of Parliament, there is a certain period of time during which that takes place. It could take four, five, or six days in which to take place. A meeting of a standing committee can take place immediately under these rules and it could happen within 24 hours.

• 1855

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Are there any comments from the committee?

Mr. Friesen: I will read the legislation as it stands:

> 7.(1) Every order and regulation made under section 4 shall be laid before each House of Parliament by a member of the Queen's Privy Council for Canada within five sitting days of that House after it is made.
>
> (2) Where an order or regulation has been laid before a House of Parliament pursuant to subsection (1), a motion for the consideration of that House, to the effect that the order or regulation be revoked, signed by
>
> (a) not less than fifty members of the House of Commons, in the case of a motion for the consideration. . .

[*Translation*]

M. Robinson: . . .le comité permanent soit convoqué immédiatement lorsque le secrétaire d'État aux Affaires extérieures estimerait la situation urgente.

Ma proposition exigerait le rappel de la Chambre lorsqu'un nombre important, 20 députés ou sénateurs, le demanderaient afin d'examiner les décrets ou règlements.

Je voterai pour la proposition, mais je veux indiquer clairement qu'il y a une solution de rechange prévoyant le rappel de la Chambre en cas d'urgence.

M. Friesen: Premièrement, je veux corriger les faits à propos de votre allusion à la guerre du Golfe. La Chambre s'est réunie en septembre.

M. Axworthy: Oui, mais les sanctions ont été imposées le 6 août. Un mois et demi s'est écoulé entre les deux.

M. Friesen: Mais il s'agissait des sanctions des Nations Unies.

M. Axworthy: Oui, mais, monsieur Friesen, le gouvernement du Canada a emboîté le pas immédiatement.

Si je comprends bien l'intention de la loi, je pense que le ministre tente de créer une espèce de synergie entre le gouvernement et le Parlement. Je veux modifier certaines de ces dispositions. La loi ne dit pas ce qui arrive lorsque le Parlement ne siège pas, ce qui pourrait facilement arriver, comme nous l'avons vu pendant la guerre du Golfe. Nous sommes parfois en congé. Nous ne siégions pas l'été.

M. Friesen: Bien sûr.

M. Axworthy: Si vous le permettez, monsieur le président, monsieur Robinson propose une autre solution. Les deux ne sont pas nécessairement incompatibles, mais je propose mon amendement pour tenir compte des contraintes de temps. Les gouvernements doivent parfois agir avec célérité. Si les Nations Unies adoptent une résolution, qu'on veut en discuter dans un délai de 24 heures et que 20 parlementaires doivent demander le rappel de la Chambre, le président devra convoquer la Chambre. Si je me souviens bien, il y a un règlement, un délai à respecter. Il faudrait peut-être quatre, cinq ou six jours. Une séance d'un comité permanent peut être convoquée immédiatement conformément au règlement et avoir lieu moins de 24 heures plus tard.

Le président suppléant (M. Wilbee): Les membres du comité ont-ils des remarques?

M. Friesen: Je vous lis le projet de loi dans sa forme actuelle:

> 7.(1) Les décrets et règlements pris en vertu de l'article 4 sont déposés devant chaque chambre du Parlement par un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada dans les cinq jours de séance de cette chambre qui suivent leur prise.
>
> (2) Lorsqu'un décret ou règlement a été ainsi déposé, une motion d'examen adressée à l'une ou l'autre chambre en vue de l'annulation du décret ou du règlement et signée, selon le cas,
>
> a) par au moins cinquante députés ou vingt sénateurs peut être remise au président de la Chambre des communes ou du Sénat.

[*Texte*]

Mr. Axworthy: But this is only if the House is sitting. If it is not sitting, nothing happens until the House sits.

Mr. Friesen: Yes.

Mr. Axworthy: I think there is one major problem. I am sure Conservative members felt the same way. A lot of Canadians asked how we could be engaging in a substantial international exercise—imposing sanctions—and Parliament has no role to play in any way, shape or form, and we are simply attempting to ensure that doesn't take place.

Mr. Friesen: I must say that this amendment, while I knew more amendments would be coming—your office told me that—takes me by surprise. I don't think I am ready to respond to it right now.

Mr. Axworthy: If there is a determination, I am happy to have it stand and be reviewed. If the parliamentary secretary would undertake to get it back before report stage so that the government would want to agree or move something similar, that is fine. If not, we would reserve the right to do it at report stage.

Mr. Friesen: That is a good idea.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Is that agreeable to the committee, that L-5 will stand?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on this point of standing amendments, it is clear that some of these proposed amendments which are being stood will require consultation after tonight. The officials have indicated they may want to consult with the Department of Justice, with the Minister's office and with others. Rather than it being a case of... If an amendment can be drafted, and I assume that some of these ultimately will be back in some form that is acceptable to the committee, we may want to convene a brief meeting of the legislative committee, before the House goes back and considers it in report stage, so that it could be considered by the committee itself and not by the House. That would be the most—

Mr. Friesen: And it saves House time.

Mr. Robinson: Exactly.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Is this acceptable to members of the committee?

Mr. Friesen: I think it is better that way.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): I thought this is what we would end up doing when we were standing all of them.

Mr. Robinson: Rather than dealing with them in the House...

Mr. Friesen: Since we are on a bit of a hiatus here, are any committee members available to work on this in the morning?

Mr. Robinson: I am not available until next week, Mr. Chairman.

Mr. Friesen: Let's carry on.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Okay, we will go on to L-6.

[*Traduction*]

M. Axworthy: Mais seulement quand la Chambre siège. Si elle ne siège pas, il ne se passe rien tant qu'elle ne reprend pas ses travaux.

M. Friesen: Exact.

M. Axworthy: Je crois que c'est un grand problème. Je suis convaincu que les membres conservateurs pensent comme moi. Beaucoup de Canadiens se sont demandé comment nous avons pu prendre des mesures internationales de grande envergure—imposer des sanctions—sans que le Parlement joue le moindre rôle. Nous essayons de faire en sorte que cela ne se reproduise plus.

M. Friesen: Je dois avouer que cet amendement me prend par surprise, même si je connaissais l'existence d'autres amendements—votre bureau m'en avait informé. Je ne crois pas être en mesure de réagir tout de suite.

M. Axworthy: Si le comité est d'accord, je serais heureux que l'amendement soit reporté et qu'on l'étudie. Si le secrétaire parlementaire veut y revenir avant l'étape du rapport afin que le gouvernement puisse donner son accord ou proposer une mesure semblable, cela me va. Sinon, nous nous réserverions le droit de le faire à l'étape du rapport.

M. Friesen: C'est une bonne idée.

Le président suppléant (M. Wilbee): Le comité est-il d'accord pour que l'amendement L-5 soit reporté?

M. Robinson: Monsieur le président, il va de soi que certains des amendements proposés et reportés nécessiteront des consultations après ce soir. Les fonctionnaires ont indiqué qu'ils voudront peut-être consulter le ministère de la Justice, le cabinet du ministre et d'autres. Au lieu d'en faire une affaire de... Si un amendement peut-être rédigé, et je suppose que certains d'entre eux reviendront sous une forme acceptable au comité, nous voudrons peut-être convoquer une brève réunion avec le comité législatif, avant que la Chambre ne l'étudie à l'étape du rapport, afin que le comité puisse le faire et non la Chambre. Ce serait la meilleure...

M. Friesen: Et cela fait gagner du temps à la Chambre.

M. Robinson: Exactement.

Le président suppléant (M. Wilbee): Les membres du comité sont-ils d'accord?

M. Friesen: Je pense que c'est mieux ainsi.

Le président suppléant (M. Wilbee): Je pensais que nous en arriverions là, puisque nous les reportions tous.

M. Robinson: Au lieu de les étudier à la Chambre...

M. Friesen: Étant donné que nous sommes un peu dans un temps mort, des membres du comité sont-ils libres pour y travailler le matin?

M. Robinson: Je ne suis pas libre avant la semaine prochaine, monsieur le président.

M. Friesen: Poursuivons.

Le président suppléant (M. Wilbee): D'accord, nous passons à l'amendement L-6.

[*Text*]

Mr. Axworthy: Mr. Chairman, rather than simply having the minister or Privy Councillor table the order as under the act, the purpose of this amendment is to ensure that both Parliament and the public have more information than just that. As well, there would be a tabling of the specific resolutions of the international association, the measures that would be involved, the circumstances which gave rise to the measures, and some assessment of what the impact of this might be so that people can make up their minds.

If, as you see in the following act, you are going to ask 50 or so members to indicate the reasons for a full debate, you had better make sure proper information is afforded so that they can make up their minds. Without that, you rely on inaccurate press reports or whatever it may be. This simply ensures that there is an impact statement—not an extensive one, just one that ensures that a degree of information is provided as part of the tabling measure upon which a subsequent decision to hold the debate in the House could be made.

• 1900

M. Ferland: Monsieur Axworthy, L-5 et L-6 amendent exactement à partir de la même ligne, c'est cela?

M. Axworthy: Numéro 6?

M. Ferland: Oui, et le 5.

M. Axworthy: Non, c'est très différent. C'est différent, parce qu'il y a une conjonction avec la proposition. Le ministre doit rendre le gouvernement. . .

M. Ferland: Oui, mais. . .

M. Axworthy: . . . Et aussi il y aurait un choix: 50 députés pourraient demander un débat à la Chambre.

M. Ferland: Ce que je veux dire. . .

M. Axworthy: Je voudrais avoir une information concernant ce sujet: les mots exacts, les organisations internationales, l'impact commercial de ce groupe, etc., et les circonstances. Bref! Une déclaration pour justifier les raisons de cette initiative par le gouvernement. C'est la libre information.

M. Ferland: Ce que je veux dire, c'est que la résolution L-5 amende l'article 7 à partir de la ligne 33, ou 40 en anglais; et L-6 amende ici l'article 7 à partir de la ligne 40 du texte anglais. J'ai deux propositions qui amendent l'article au même endroit.

M. Axworthy: Il est peut-être possible de remplacer le mot *amended* par les les mots *in addition.*

M. Ferland: Ah bon!

M. Axworthy: D'accord?

Mr. Friesen: Excuse me, I missed something here, did I?

Mr. Axworthy: I think Mr. Ferland was raising the question of rather than amending the clause by striking out line 40 on page 5 and substituting the following, just add the following.

Mr. Friesen: Oh, I see. I am somewhat taken with your amendment, Lloyd, except for paragraph (d). I think that your point is well taken that information tends to be scanty.

[*Translation*]

M. Axworthy: Monsieur le président, au lieu d'exiger simplement que le ministre ou un membre du Conseil privé dépose le décret, l'amendement vise à ce que le Parlement et le public soient informés. De plus, il faudrait déposer les résolutions de l'association internationale, une description des mesures en cause et des circonstances y ayant donné lieu, ainsi qu'une évaluation de leur incidence éventuelle afin qu'on puisse prendre une décision.

Si, comme le prévoit le projet de loi, une cinquantaine de parlementaires doivent indiquer pourquoi ils demandent un débat, il faut s'assurer qu'ils sont bien renseignés et peuvent se faire une idée. Sinon, on se fie à des comptes rendus erronés de la presse ou à d'autres sources d'information pas très justes. L'amendement garantit seulement qu'il y a une analyse des incidences—pas très poussée mais qui permet tout de même de s'assurer qu'une certaine information est fournie avec le dépôt de la mesure, information à partir de laquelle on peut prendre une décision sur le bien-fondé d'un débat à la Chambre.

Mr. Ferland: Mr. Axworthy, L-5 and L-6 start exactly at the same line, isn't it?

Mr. Axworthy: Number 6?

Mr. Ferland: Yes, and number 5.

Mr. Axworthy: No, they are very different. They are different because there is a conjunction with the proposition. The minister shall. . .

Mr. Ferland: Yes, but. . .

Mr. Axworthy: . . .And there would be a choice: 50 members of the House could ask for a debate in the House.

Mr. Ferland: What I mean. . .

Mr. Axworthy: I would like to be informed on that matter: the exact wording, the international organizations involved, the commercial impact of this group, and the circumstances. In short, a statement to justify this government initiative. It is free information.

Mr. Ferland: What I mean is L-5 amends clause 7 as of line 33 or 40 in English; and L-6 amends clause 7 of line 40 in the English version. I have two propositions amending the article at the same place.

Mr. Axworthy: It may be possible to replace "amended" by "in addition to".

Mr. Ferland: I see.

Mr. Axworthy: All right?

M. Friesen: Excusez-moi, j'ai raté quelque chose, n'est-ce pas?

M. Axworthy: Je pense que M. Ferland se demandait si l'on amendait l'article en remplaçant la ligne 33, page 5, ou en lui ajoutant quelque chose.

M. Friesen: Je vois. Je suis plutôt d'accord avec votre amendement, Lloyd, sauf pour l'alinéa d). Je pense que vous avez raison d'affirmer que l'information a tendance à ne pas suffire.

[*Texte*]

Mr. Axworthy: Okay.

Mr. Friesen: The (d) is tough.

Mr. Axworthy: Okay, let's throw that out, okay?

Mr. Friesen: Okay. I'm just going to check with the legal people, but I personally—

Mr. Axworthy: I'd be prepared to remove that.

Mr. Friesen: It's simply a matter of tabling statements, isn't it?

Mr. April: Yes, it's just a matter of tabling, and we could easily have available a copy of the original resolution, whether it's the United Nations or the organization concerned. I assume we could. I'm trying to think of cases where... The G-7, for instance, does not adopt resolutions the way the UN does, so it might be part of a communiqué, you know.

I think in principle that should be, then the economic measures or range of economic measures that the organization is calling on Canada to take. I assume that (b) would be included in (a) in most cases, although it might be an annex or something.

Mr. Axworthy: It could be the annex, which could very well—

Mr. April: Yes, it could be an annex, but (c), "a statement setting out the facts", that's a little bit more problematic, but in all cases that I know of if the government wants to take sanctions like that there is a political or policy statement by the government that discusses the facts. That was certainly the case at the beginning of August 1990 when the Prime Minister decided that three frigates would later on go to the Middle East.

• 1905

So you know there's probably easily accessible... Frankly, I think it's people like me who would have to do that, and you know there are cases where it's possible—I don't know, at best it will be guesstimates, and still...

Mr. Friesen: Well, I think Lloyd is prepared to drop the...

Mr. Axworthy: Yes, okay, I'll move in amended form then.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Hold it just for a moment.

Mr. Axworthy: I withdraw the present amendment and resubmit it including only paragraphs (a), (b), and (c).

Mr. Robinson: Mr. Chairman, if I could just suggest as well that in fact paragraphs (a) and (c) are two alternatives, because the trigger mechanism for sanctions is either (a) the determination by the national organization, and so on, or the determination of a breach of international peace and security. I think Mr. April would agree.

Mr. April: Okay.

Mr. Robinson: So it should also be restructured so that those are put into the alternative, I believe.

[*Traduction*]

M. Axworthy: D'accord.

M. Friesen: L'alinéa d) exige beaucoup.

M. Axworthy: D'accord, laissons-le tomber.

M. Friesen: D'accord. Je vais simplement vérifier avec les avocats, mais personnellement...

M. Axworthy: Je serais prêt à supprimer cette exigence.

M. Friesen: Vous voulez simplement qu'on dépose les déclarations, n'est-ce pas?

M. April: Oui, c'est uniquement une question de dépôt, et nous pourrions facilement obtenir un exemplaire de la résolution, qu'elle provienne des Nations Unies ou d'un autre organisme visé. Je suppose que nous le pourrions. J'essaie de penser à des situations où... Le groupe des Sept, par exemple, n'adopte pas de résolutions comme le fait l'ONU, ce pourrait donc être un communiqué, vous savez.

Je pense qu'il serait donc question en principe des mesures économiques ou de la gamme de mesures économiques que l'organisation demande au Canada de prendre. Je suppose que b) serait inclus dans a) la plupart du temps, encore qu'il pourrait parfois s'agir d'une annexe ou d'un autre document.

M. Axworthy: Ce pourrait être une annexe, qui pourrait très bien...

M. April: Oui, ce pourrait être une annexe, mais pour c) «une déclaration énonçant les faits», c'est un peu plus problématique. Toutefois, dans tous les cas que je connais, lorsque le gouvernement veut prendre des sanctions comme celles-là, il y a une déclaration politique ou un énoncé de politique exposant les faits. C'est certainement ce qui est arrivé au début du mois d'août 1990, quand le Premier ministre a décidé que trois frégates iraient au Moyen-Orient.

Par conséquent, ces renseignements sont probablement faciles à obtenir... Franchement, je pense que ce sont des gens comme moi qui devraient se charger de cette tâche, et vous savez que c'est possible dans certains cas—au mieux ce seront des estimations au pifomètre et encore...

M. Friesen: Je pense que Lloyd est disposé à laisser tomber le...

M. Axworthy: D'accord, je proposerai une forme modifiée dans ce cas.

Le président suppléant (M. Wilbee): Attendez un instant.

M. Axworthy: Je retire le présent amendement et le propose à nouveau en n'incluant que les alinéas a), b) et c).

M. Robinson: Monsieur le président, je crois que les alinéas a) et c) sont une alternative parce que le mécanisme de déclenchement des sanctions est soit la décision de l'organisation nationale, etc. soit la conclusion qu'il y a une rupture de la paix internationale. Je pense que M. April sera d'accord.

M. April: D'accord.

M. Robinson: L'amendement devrait donc être reformulé comme une alternative.

[*Text*]

Mr. April: The other technical point is to add the words "organization of states", which is your amendment.

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Axworthy: Right.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Okay, the clerk informs me we need the amendment that we're withdrawing the (a), (b), and (c).

Mr. Axworthy: We're just withdrawing (d).

Mr. Robinson: Withdrawing (d) and restructuring the wording as well.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Okay.

The Clerk: Is that with the restructuring?

Mr. April: Mr. Robinson had a valid point about (c), if it's agreed, in the sense that it covers the second alternative that could trigger the sanctions. In other words, if it's a UN resolution it would be sufficient to table (a) and (b) and if there's no resolution adopted yet, then the government would have to table a statement of facts.

Mr. Friesen: There's going to have to be another meeting.

Mr. Robinson: Could we then say "or"—we have (a) and then we bring in c) and say (a) or (c), and then (b).

Mr. Axworthy: Okay.

Mr. Robinson: So it'll be (a) and at the end of (a) you would put "or", and then it would go to (c), and then at the end of (c) you would have "and", and then it would be (b).

Mr. Friesen: Sure.

Mr. Axworthy: Okay.

Mr. Robinson: I'm just seeking advice, Mr. Chairman.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): I'd like to call the meeting back to order. Yes, go ahead, Mr. April.

Mr. April: My colleague specialist in "shall" and "may" has suggested what we are used to in the UN—I just spent five weeks over there—it would be (a), then (i), (ii), and then "or" (b). And then "and" at the end of (ii).

Mr. Splinter: No, it would be "or"...

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): I think it would be helpful if you could you get this out in written form, numbered properly and appropriately, so we're all singing from the same song sheet.

Mr. Robinson: So let's just stand it temporarily while that's done then.

Mr. April: We could show you this scribbling, but I think what we'll do is to go to the drafters of Justice so that they...

Mr. Axworthy: Okay, and bring it back before the...

Mr. April: I assume that there is agreement on the substance.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): You feel comfortable that you know what the committee wants in numbering and...

[*Translation*]

M. April: L'autre point technique consisterait à ajouter «association d'États», comme vous le faites dans votre amendement.

M. Robinson: Oui.

M. Axworthy: D'accord.

Le président suppléant (M. Wilbee): D'accord, le greffier m'informe que nous avons besoin d'un amendement afin de supprimer les alinéas a), b) et c).

M. Axworthy: Nous ne supprimons que l'alinéa d).

M. Robinson: Nous supprimons l'alinéa d) et reformulons le reste de l'amendement.

Le président suppléant (M. Wilbee): D'accord.

Le greffier: Est-ce l'amendement reformulé?

M. April: M. Robinson a une objection valide à propos de l'alinéa c), si c'est d'accord, puisqu'il porte sur le deuxième fait susceptible de déclencher les sanctions. Autrement dit, si c'est une résolution de l'ONU, il suffirait de déposer a) et b), et si aucune résolution n'a encore été adoptée, le gouvernement devrait déposer une exposé des faits.

M. Friesen: Il faudra une autre séance.

M. Robinson: Pouvons-nous ajouter «ou» après a), puis intervertir b) et c), c'est-à-dire, a), c) et b).

M. Axworthy: D'accord.

M. Robinson: Il y aura donc a), et à la fin de a) on ajoute «ou», puis on passe à c) et à la fin de c) on ajoute «et» et on passe à b).

M. Friesen: Très bien.

M. Axworthy: D'accord.

M. Robinson: Je demande simplement un conseil, monsieur le président.

Le président suppléant (M. Wilbee): À l'ordre, je vous prie. Allez-y, monsieur April.

M. April: Mon collègue, le spécialiste des subtilités de la langue juridique, propose ce dont nous avons l'habitude à l'ONU—je viens d'y passer cinq semaines—soit a), puis (i), (ii) et ensuite «ou» b). Enfin, «et» à la fin de (ii).

M. Splinter: Non, ce serait «ou»...

Le président suppléant (M. Wilbee): Je pense qu'il serait utile de mettre tout cela par écrit et de bien numéroter afin que nous soyons tous sur la même longueur d'ondes.

M. Robinson: Dans ce cas, reportons l'amendement temporairement, en attendant que nous ayons fini.

M. April: Nous pourrions vous montrer nos gribouillis, mais je pense que nous demanderons plutôt l'aide des rédacteurs de la Justice afin qu'ils...

M. Axworthy: D'accord, et revenez avant la fin de...

M. April: Je suppose que vous êtes d'accord sur le fond.

Le président suppléant (M. Wilbee): Vous pensez avoir bien compris le genre de numérotation que veut le comité et...

[*Texte*]

Mr. April: Well, we'll soon learn if we come back and...

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): That's agreeable with the committee, that they will bring it back and amendment L-2 will stand until it's brought back?

Amendment allowed to stand

Mr. Robinson: I move amendment N-9 as it is presented to the committee. The purpose of the amendment is to reduce the threshold for a debate from 50 members of the House of Commons or 20 members of the Senate to 20 members of the Senate or 20 members of the House of Commons. It ensures, Mr. Chairman, a little greater protection in terms of the rights of the minority in the House. It's a smaller threshold, but given the seriousness of the decision to impose sanctions, I would hope it's one the government could accept.

• 1910

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): I have a question for our clerk: can the committee do this? Is it within the rules?

The Clerk: Yes.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Discussion?

Mr. Friesen: I am opposed to that. I agree with the protection of the minority, but this would in fact allow one small splinter party to determine whether the House was going to be recalled.

Mr. Robinson: It's not so small.

Mr. Friesen: It's less than 10%. That's about 7% of the membership, which is very small.

Mr. Robinson: You say it's too small. I recognize that the thrust of this amendment is to permit the recall of the House in these circumstances. There is a subsequent amendment as well, which deals with the threshold with respect to the actual debate. I would hope Mr. Friesen might recognize that this threshold could be a little more generous than the threshold for recall.

Mr. Friesen: We'll see, I haven't got a yes or no on it. It seems to me there are House orders on that already, aren't there?

Mr. Robinson: Not on recall.

Mr. Friesen: On debate?

Mr. Robinson: No.

Mr. Friesen: When the House is sitting?

Mr. Robinson: No, not on how many members you need to debate an order like that.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Any more discussion? Anybody want to comment on this? Are you ready for the vote?

Mr. Ferland: Call the vote.

Amendment negatived [*See Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Go on to L-7, Mr. Axworthy.

[*Traduction*]

M. April: Nous le saurons bien assez vite si nous revenons et...

Le président suppléant (M. Wilbee): Le comité est-il d'accord pour qu'ils le ramènent et que l'amendement L-2 soit reporté en attendant?

L'amendement est reporté

M. Robinson: Je propose l'amendement N-9 tel qu'il est présenté au comité. Cet amendement a pour but de réduire le seuil en vue des débats, et de la faire passer de 50 députés ou 20 sénateurs à 20 sénateurs ou 20 députés de la Chambre des Communes. Il assure une meilleure protection des droits de la minorité à la Chambre, monsieur le président. Il est vrai que l'amendement abaisse le seuil considérablement, mais compte tenu de la gravité de la décision d'imposer des sanctions, j'espère que le gouvernement l'acceptera.

Le président suppléant (M. Wilbee): J'ai une question à poser à notre greffier. Le comité peut-il faire cela? Le Règlement le permet-il?

Le greffier: Oui.

Le président suppléant (M. Wilbee): Y a-t-il des observations là-dessus?

M. Friesen: Je ne suis pas d'accord. Je comprends qu'il faille protéger les droits de la minorité à la Chambre, mais cet amendement permettrait en fait à un petit parti de déterminer si la Chambre sera rappelée ou non.

M. Robinson: C'est quand même un nombre respectable.

M. Friesen: Non, c'est moins de 10 p. 100 des députés. Cela représente environ 7 p. 100 des députés, ce qui est très peu.

M. Robinson: Oui, vous dites que c'est un nombre trop réduit. Cet amendement a pour but de permettre de rappeler la Chambre dans de telles situations. Mais il y a ensuite un autre amendement qui porte sur le nombre de députés devant être présents dans un débat. Je souhaiterais que M. Friesen reconnaisse que cette limite pourrait être un peu plus généreuse que celle fixée pour le rappel de la Chambre.

M. Friesen: Nous verrons. Je ne peux pas encore me prononcer de façon définitive. N'y a-t-il pas déjà un certain nombre de décrets de la Chambre à ce sujet?

M. Robinson: Pas au sujet du rappel de la Chambre.

M. Friesen: Sur le débat?

M. Robinson: Non.

M. Friesen: Quand la Chambre siège, alors?

M. Robinson: Non, pas au sujet du nombre de députés requis pour débattre d'un décret de ce genre.

Le président suppléant (M. Wilbee): Y a-t-il autre chose? D'autres observations? Sommes-nous prêts à voter?

M. Ferland: Oui, votons!

L'amendement est rejeté [*Voir le procès-verbal*]

Le président suppléant (M. Wilbee): Monsieur Axworthy, l'amendement L-7.

[*Text*]

Mr. Axworthy: Mr. Chairman, the purpose of this is to move that clause 7(2) be amended by striking out line 45 and substituting the following: "order or regulation be amended or revoked" rather than just "revoked". Under the present bill, it means that those members who want to trigger this action would have to do it in a totally negative way. By allowing for an amendment, it could be done in a positive, constructive way. Because in cases like this you are often trying to get a consensus in the Parliament on such actions. There may not be.

Maybe I can share with members what happened during the debate on sanctions in the House of Commons when the previous Minister of External Affairs was there. The government brought in a resolution. Mr. Robinson and I worked with Mr. Clark to amend it to ensure that some of the concerns we have as opposition parties could be incorporated. They were, and we had a broad-based resolution on the sanctions. The later debate about the military action was a different issue. But on the sanctions, we ended up having a broad-based vote because we did amend the resolution slightly, and Mr. Clark was amenable to that.

My point here is it has to be revoked in order to get the debate going. What happens if the 50 members—if it's still that number—want simply to amend it to provide for some guarantee, assurance, condition, whatever the reason may be? The government of the day may be amenable, but it would at least be an attempt to provide a public consensus as opposed to saying that the only way you can trigger this action is if you are against the action itself. I think that could be very destructive in terms of trying to reach, in times of crisis, a form of consensus in Parliament. That's why I bring in the amendment.

Mr. Robinson: In support of the amendment, I would hope this is one that government members would consider seriously, because clause 7 itself refers to the possibility of amendments of a motion which is brought before the House in any event. For example, in subsection 7 there is a reference to "where a motion taken up and considered in accordance with this section is adopted, with or without amendments". It is mentioned in subsection 8 as well.

So there is that flexibility for amendments. All the amendment does is to allow for a debate, if you have that threshold, Mr. Chairman, on either an amendment to the order or a formal ratification. I think it's a fairly modest proposal. I hope it would be acceptable.

[*Translation*]

M. Axworthy: Monsieur le président, cet amendement propose que l'article 7 du projet de loi C-53 soit modifié par substitution, à la ligne 36, page 35, de ce qui suit: «à l'une ou l'autre Chambre en vue de la modification ou de l'annu-», plutôt qu'uniquement l'annulation. Dans la formulation actuelle, les députés qui voudraient prendre une telle initiative devraient le faire d'une façon négative. En permettant ainsi de modifier le décret ou le Règlement en question, cela permet d'agir d'une manière positive, constructive. Dans les situations de ce genre, quand il est question de prendre de telles mesures, plus souvent qu'autrement, on tente d'obtenir un consensus au sein du Parlement, car ce n'est pas toujours le cas.

Je pourrais peut-être relater aux membres du comité comment les choses se sont passées au cours du débat sur les sanctions à la Chambre des communes, lorsque M. Clark était encore ministre des Affaires extérieures. Le gouvernement avait présenté une résolution. M. Robinson et moi avons travaillé avec M. Clark pour la modifier de manière à tenir compte de certains aspects intéressants particulièrement les partis d'opposition. Ces aspects ont donc été incorporés à la résolution, qui est ainsi devenue une résolution ayant recueilli un assentiment beaucoup plus général sur les sanctions. Le débat qui a suivi au sujet de l'intervention militaire a toutefois été une autre affaire, mais pour ce qui est des sanctions, le consensus a été très général, car nous avions pu modifier un peu la résolution, et ce, parce que M. Clark s'était montré ouvert.

Ce qui me tracasse particulièrement, à ce sujet, c'est que pour obtenir comment débattre la question, il faut annuler le décret. Qu'advient-il si les 50 députés—si ce nombre est maintenu—ne veulent tout simplement que modifier le décret pour y ajouter une certaine garantie, une certaine assurance ou une certaine condition, pour quelque raison que ce soit? Le gouvernement pourrait fort bien être ouvert à cette idée, mais cela permettrait au moins de chercher à obtenir un consensus encore plus général, plutôt que de faire en sorte que la seule façon de prendre une initiative soit de s'opposer à la mesure même. Je pense que cela pourrait nuire de façon très importante à la possibilité d'obtenir un consensus au Parlement en temps de crise. C'est pour cela que je propose cet amendement.

M. Robinson: À l'appui de l'amendement, j'espère que les députés du gouvernement lui accorderont tout le sérieux voulu, car à l'article 7 même, il est question de la possibilité que des modifications soient apportées à une motion présentée à la Chambre. Par exemple, au paragraphe 7.5, on dit: «En cas d'adoption, avec ou sans modification, de la motion. . .» et cela revient aussi au paragraphe 8.

Il est donc prévu que des modifications puissent être apportées. Cet amendement ne fait que permettre l'ouverture d'un débat, si on accepte ce seuil, monsieur le président, au sujet d'une modification du décret ou de sa ratification officielle. Cela m'apparaît une proposition plutôt modeste. J'espère qu'elle est acceptable.

[*Texte*]

• 1915

Mr. Friesen: Let me ask you a practical question. If you move to subsection 7.(4), the debating time is three hours. Is that right?

Mr. Axworthy: Yes.

Mr. Friesen: How practical is it to also include an amendment in that debating time?

Mr. Axworthy: Under the rules of the House, if it's a clear three-hour debate all proceedings would have to be completed by that time. You would simply move the amendment, have the debate and have the votes at the end of the three hours, if that was the disposition. It wouldn't change the time at all. You may end up having a resolution that may reflect a broader consensus than if members have to initiate a revocation motion to bring about the debate. That's my point.

Mr. Friesen: Check with legal. What is your response to this?

Mr. April: I'm no expert in House proceedings and rules of procedure.

Mr. Friesen: What you're saying is that there is a complete closure.

Mr. Axworthy: There is under this bill. There's a three-hour closure regardless—

Mr. Friesen: There's a guillotine.

Mr. Robinson: I just wanted to respond to this point, because I think Mr. Friesen raises a good point. It's one that I'm concerned about in terms of the way the bill is now drafted. I proposed an amendment on that.

The way the bill is now drafted, after three hours, no matter how important this is, everything has to be voted on. For example, in the case of the sanctions on Iraq, after three hours, even if the House unanimously wanted to continue to debate, under this bill we couldn't do that. So I think Mr. Friesen raises a good point.

I proposed an amendment a little bit further along that includes the words "or such longer period as the House may agree". I think that's a very important amendment, Mr. Chairman. Obviously there would have to be a majority in the House agreeing, but it would allow the House to extend beyond three hours if it was the will of the House. If it was a particularly urgent or important debate then the House—

Mr. Friesen: My point is this that, agreed, it is an incredibly important issue. It deserves full debate. Think back to the debate on Iraq—

Mr. Axworthy: On a point of order, can we argue this when we get to it?

Mr. Friesen: Yes, that's true.

[*Traduction*]

M. Friesen: Permettez-moi de vous poser une question d'ordre pratique. Au paragraphe 7.(4), la durée du débat est fixée à trois heures?

M. Axworthy: Oui.

M. Friesen: Est-il vraiment pratique d'ajouter un autre élément comme un amendement dans un débat déjà aussi court?

M. Axworthy: Selon le règlement de la Chambre, s'il est établi qu'il s'agit d'un débat de trois heures, toutes les délibérations devraient être terminées au bout de trois heures. On proposerait tout simplement la modification, qui serait suivie d'un débat, et l'on procéderait ensuite au vote à la fin de la période de trois heures, si c'est ainsi que les choses étaient prévues. Cela n'influerait aucunement sur la durée du débat. Une telle façon de procéder permettrait probablement d'aboutir à une résolution qui reflèterait un consensus plus général que si les députés devaient présenter une motion de révocation pour déclencher le débat. C'est cela que je veux dire.

M. Friesen: Vérifions auprès de notre conseiller juridique. Qu'en pensez-vous?

M. April: Je ne suis pas expert en matière de délibération et de règlement de la Chambre.

M. Friesen: Ce que vous dites, en réalité, c'est que le débat est clos après trois heures.

M. Axworthy: C'est ce que prévoit le projet de loi. Le débat est clos après trois heures, quel que soit. . .

M. Friesen: Après trois heures, c'est la guillotine.

M. Robinson: Je veux seulement réagir à cela, car je pense que M. Friesen a un bon argument. C'est une des choses qui m'inquiètent particulièrement dans la formulation actuelle du projet de loi. J'ai d'ailleurs proposé un amendement là-dessus.

Selon la formulation actuelle du projet de loi, après trois heures, quelle que soit l'importance de la question, il faut passer au vote. Par exemple, dans le cas des sanctions contre l'Iraq, après trois heures, même si tous les députés de la Chambre voulaient continuer le débat, aux termes de son projet de loi, ce serait impossible. Je pense donc que M. Friesen soulève un point intéressant.

Je propose un amendement, un peu plus loin, dans lequel on dit: «. . . ou davantage, selon la volonté de la Chambre». Je pense qu'il s'agit-là d'un amendement très important, monsieur le président. Il faudrait évidemment que la majorité des députés présents à la Chambre soient d'accord, mais cela permettrait à la Chambre de prolonger le débat au-delà de trois heures si elle le voulait. S'il s'agissait d'un débat particulièrement urgent ou important, la Chambre pourrait alors. . .

M. Friesen: Oui, je reconnais qu'il s'agit d'une question extrêmement importante, méritant un débat complet. Souvenons-nous du débat au sujet de l'Iraq. . .

M. Axworthy: J'invoque le Règlement. Pourrions-nous remettre cette discussion jusqu'au moment où cette question viendra sur le tapis?

M. Friesen: Oui, vous avez raison.

[*Text*]

Mr. Axworthy: I don't think the point I'm making right now hinges on the time.

Mr. Robinson: I'm just saying there could be more time.

Mr. Axworthy: All I'm saying is that if there is more time or isn't, if there isn't, at least what you're saying is that... You see, under this rule the only way you can trigger a debate of consideration of the tabling of the motion is if you get 50 members opposed to it. It would seem to me in the interest of any government to try to get a consensus behind an international action of this type without at the same time having a debate about it. So at least people can say to their constituents that, hell, at least they discussed it for three hours before they passed on it. The only way you can do that now is to say that you're opposed to it.

I would say that whether you're the government, we're the government or they're the government, if you want to impose sanctions against some country that's done something awful, it's in the interest of Parliament to have a debate. But it shouldn't be a negative debate. It could be a debate based upon a slight amendment from 50 members. That's my point.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Are you ready for the vote?

Mr. Friesen: Yes. I was previously against it, but I think Mr. Axworthy has probably made it acceptable.

Amendment agreed to [*See Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Going on to L-8 and N-10, I understand they are identical. We'll deal with L-8.

Mr. Axworthy: L-8 and N-10 are the same. Again, it simply goes back to the previous case. I won't take the time of the committee.

I think 50 members represents too high a threshold to invoke a debate. All you're doing is having 20 members require a debate, which in parliamentary terms is a fairly substantial number in its own right.

I move to amend paragraph 7.(2)(a) by using the number 20 as opposed to 50. In practical terms it may even be difficult to get that many if it happens in the dog days of summer...to get 50 members of the House.

• 1920

Mr. Robinson: If I could just add to that, Mr. Chairman, we are not talking here about a threshold for the recall of Parliament. It is simply a threshold for the debate.

Amendment negatived

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I move amendment N-11, that clause 7 be amended by striking out line 10 on page 6 and substituting the following:

not later than the second sitting day of that

The purpose of this is simply to require that if we have reached the threshold and there are 50 members of the House, as we have now just agreed, that believe this is a matter that should be debated, it would be taken up on an

[*Translation*]

M. Axworthy: Je ne pense pas que mon argument porte vraiment sur la durée du débat.

M. Robinson: Je dis seulement qu'on pourrait prévoir davantage de temps.

M. Axworthy: Tout ce que je dis, c'est: que le débat dure plus longtemps ou non, on aura au moins eu l'occasion... Vous voyez, aux termes de cette disposition, il faut que 50 députés s'opposent à la motion pour susciter un débat sur le dépôt de la motion. C'est la seule possibilité. Il me semble que tout gouvernement a intérêt à tenter d'obtenir un consensus sur une mesure internationale de ce genre sans avoir à en débattre. Les députés pourront ainsi au moins dire à leurs électeurs qu'ils en ont discuté pendant trois heures avant de l'adopter. La seule façon de le faire, à l'heure actuelle, c'est de s'y opposer.

Je dirais que, quel que soit le parti au gouvernement, le vôtre ou le nôtre, si l'on veut imposer les sanctions à un pays qui a posé des gestes inacceptables, il est de l'intérêt du Parlement qu'il y ait débat. Mais il ne faudrait pas que ce soit un débat négatif. Il pourrait s'agir d'un débat qui serait déclenché par une petite modification de la part de 50 députés. C'est cela que je veux dire.

Le président suppléant (M. Wilbee): Êtes-vous prêt à voter?

M. Friesen: Oui. J'étais contre, mais je pense que M. Axworthy m'a convaincu.

L'amendement est adopté [*Voir le procès-verbal*]

Le président suppléant (M. Wilbee): Je pense que les amendements L-8 et N-10 sont identiques. Nous allons donc discuter de l'amendement L-8.

M. Axworthy: Oui, en effet, ils le sont. Cela nous ramène encore une fois au cas précédent. Je ne ferai pas perdre de temps au comité.

Le chiffre de cinquante députés me paraît un seuil trop élevé pour réclamer la tenue d'un débat. Il suffirait que 20 députés exigent un débat, ce qui est un nombre de députés assez important dans le domaine parlementaire.

Je propose de modifier l'alinéa 7.(2)(a) en remplaçant le chiffre 50 par 20. Il pourrait même être difficile d'obtenir la présence d'autant de députés, si c'était pendant l'été, par exemple... d'obtenir la présence de 50 députés à la Chambre.

M. Robinson: Monsieur le président, si vous le permettez, j'ajouterai qu'il ne s'agit pas ici d'un seuil pour le rappel du Parlement, mais uniquement pour la tenue d'un débat.

L'amendement est rejeté

M. Robinson: Monsieur le président, je propose l'amendement N-11, que l'article 7 du projet de loi C-53 soit modifié par substitution, à la ligne 8, page 6, de ce qui suit:

celle-ci dans les deux jours de séance suivant sa

Cet amendement stipule tout simplement que si 50 députés sont présents, comme nous venons tout juste d'en convenir, et croient qu'il faudrait débattre de cette question, on en discutera d'une manière urgente dans les deux jours

[*Texte*]

urgent basis no later than two days after the motion was filed as opposed to six days. If it is that kind of serious and urgent matter, I would hope it could be given that attention at the earliest possible time.

Mr. Friesen: Mr. Chairman, I think the wording allows it to be within two days if it is the wish of the House, so I think we are much better served to have it within six. We can still do it within two.

Amendment negatived

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I move amendment N-12, that clause 7 be amended by striking out lines 13 to 15 on page 6 and substituting the following:

take up and consider the motion.

The purpose of this, Mr. Chairman, is to ensure that in circumstances in which the other House is considering a similar motion, the second House would not be precluded from debating it. For example, if the Senate were considering a motion with respect to the sanctions, as I understand it, according to this present drafting, the House could not consider it. I don't think that makes any sense at all. There is no reason that both Houses of Parliament couldn't be debating independently the motion in question.

I stand to be corrected, but as I read the wording now, if the Senate is considering the motion then the House can't consider it until the Senate has finished its consideration. I don't understand the rationale for that. This would simply allow for the possibility that either House could be considering it at the same time.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): You are saying the debate could go on in both places?

Mr. Robinson: Exactly. As I say, Mr. Chairman, I hope it would be seen as a fairly technical thing, yet it is important that the House not be blocked.

Mr. Friesen: Let me think about it.

Amendment L-12 allowed to stand

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I move amendment N-13, that clause 7 be amended by striking out line 19 on page 6 and substituting the following:

tion for not more than six hours or such longer period as the House may agree and, on

Mr. Chairman, this does two things. It increases the length of debate set out in the act to six hours instead of three, given the importance of the debate on sanctions. Also, and I think even more importantly. . .

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Go ahead, Mr. Ferland, and then we will come back to Svend.

M. Ferland: J'aimerais avoir un éclaircissement. Pourquoi étirer le débat jusqu'à 18 heures si on veut discuter d'une question urgente, avant de procéder au vote?

[*Traduction*]

suivant le dépôt de la motion plutôt que dans les six jours. S'il s'agissait d'une question vraiment grave et urgente, je souhaiterais qu'on en discute le plus tôt possible.

M. Friesen: Monsieur le président, je pense que la formulation actuelle permet à la Chambre d'étudier la motion dans les deux jours suivant son dépôt si elle le désire. Il m'apparaît donc souhaitable de maintenir la formulation actuelle, qui prévoit six jours, ce qui nous ne empêche pas d'étudier la motion dans les deux jours suivant sa remise.

L'amendement est rejeté

M. Robinson: Monsieur le président, je propose l'amendement N-12, que le paragraphe 7.(3) du projet de loi C-53 soit modifié par la suppression des mots suivants, à la page 6:

sauf si l'autre Chambre a déjà commencé l'étude d'une motion visant la même fin.

Monsieur le président, cet amendement vise à ce que l'une des Chambres puisse débattre d'une motion même si l'autre Chambre a entrepris de discuter d'une motion analogue. Par exemple, si le Sénat avait entrepris de discuter d'une motion concernant des sanctions, si je comprends bien, selon la formulation actuelle, la Chambre ne pourrait pas en faire autant. Cela me paraît tout à fait illogique. Rien ne devrait empêcher les deux Chambres du Parlement de débattre en même temps de la motion chacune de leur côté.

On me corrigera si je fais erreur, mais si je comprends bien, dans la formulation actuelle, si le Sénat a entrepris de discuter de la motion, la Chambre ne peut le faire jusqu'à ce que le débat ait pris fin au Sénat. Je n'en vois pas la raison. Cet amendement permettrait tout simplement à l'une ou l'autre Chambre de débattre de la motion en même temps que l'autre.

Le président suppléant (M. Wilbee): Vous dites que les deux Chambres pourraient débattre de la motion en même temps?

M. Robinson: Exactement. Monsieur le président, j'espère qu'il ne s'agit-là que d'un aspect plutôt technique, mais il est quand même important que la Chambre ne soit pas immobilisée.

M. Friesen: Laissez-moi y réfléchir un peu.

L'amendement L-12 est reporté

M. Robinson: Monsieur le président, je propose l'amendement N-13, que l'article 7 du projet de loi C-53 soit modifié par substitution, à la ligne 10, page 6, de ce qui suit:

male de six heures, ou davantage, selon la volonté de la Chambre;

Monsieur le président, cet amendement apporte deux avantages. Il augmente la durée du débat et le fait passer de trois à six heures, compte tenu de l'importance du débat sur les sanctions. En outre, ce qui me paraît plus important encore. . .

Le président suppléant (M. Wilbee): Allez-y, monsieur Ferland. Nous reviendrons ensuite à Svend.

Mr. Ferland: I would like an explanation. Why should we extend the debate up until 6 p.m. if we want to discuss an urgent matter before taking the vote?

[*Text*]

• 1925

J'essaie de comprendre. Pourquoi allonger le débat avant de trancher la question? Quelle est l'idée? On allonge inutilement le délai.

Mr. Robinson: The purpose of it, Mr. Chairman, particularly if it is an issue that has considerable public significance, is that there may be a lot of members of Parliament who want to be heard in the debate. That is the purpose of it. To cut it off arbitrarily after three hours, as opposed to six hours. . .

I might just say that there are two concepts in this proposed amendment. One is to increase the time, Mr. Ferland, from three hours to six hours. The other, I think far more important, is to give the House discretion. If the House decides, it is a majority of the House. If the House decides this is so important that we need more than three hours—maybe there are some amendments, or other reasons such as there being a number of other members who want to speak—if the House decides to extend beyond the three hours, we could do that.

As it is now worded, Mr. Chairman, and again I stand to be corrected, the House could not do that. There is no discretion whatsoever, as it is now worded, to extend beyond three hours. I am prepared to reconsider the wording, if you think three hours is more acceptable.

M. Ferland: Écoutez, ce que j'essaie de faire, c'est de trouver un moyen efficace de faire fonctionner ce Parlement-là. Lorsqu'on regarde ce qui se passe en Angleterre ou dans d'autres pays à travers le monde, sur des questions excessivement importantes il y a des projets de loi fondamentaux qui ont été adoptés avec simplement un orateur par parti.

Je comprends qu'au Canada les députés ont développé l'espèce d'habitude de faire de la télévision et d'avoir l'impression que tout le monde dans leurs comtés les écoute lorsqu'ils font une intervention en Chambre, et que c'est bien important; mais ce n'est pas le cas. Je pense que si on veut avoir un Parlement efficace, et c'est ce que tout le monde vise, dans des questions importantes comme celle-là, si on doit prendre une décision rapidement, je pense qu'en 3 heures de débat on parvient à tout dire.

Il ne faut pas oublier que nous avons les caucus à l'intérieur desquels on peut prendre une position commune qui se reflète par le truchement des intervenants qui présentent les arguments d'à peu près tout le monde. Le débat devient satisfaisant. Il est certain que si vous voulez donner la parole à tout le monde, il faut alors se discipliner autrement. Qu'à l'intérieur de 3 heures on fasse parler le plus de monde possible! Trois heures, pour moi, c'est amplement suffisant pour un débat qui est censé être important et urgent.

Je ne suis pas d'accord pour 6 heures.

Mr. Axworthy: I just want to make one point and then one suggestion. First, there is a principle that goes back about 600 years: that Parliament is master of its own time and its own rules. Mr. Robinson makes the point that in this

[*Translation*]

I am trying to understand why. Why should we extend the debate before taking a decision? Why should we do that? We are just extending the debate unnecessarily.

M. Robinson: Monsieur le président, la raison de cet amendement, notamment s'il s'agit d'une question d'une importance considérable sur le plan publique, est qu'un grand nombre de membres du Parlement peuvent avoir des choses à dire sur le sujet. C'est l'objectif visé. Mettre ainsi arbitrairement fin au débat après trois heures plutôt que six, ce serait. . .

Cet amendement a deux objectifs distincts. Le premier est de faire passer la durée du débat de trois à six heures, monsieur Ferland. L'autre, beaucoup plus important, je pense, c'est d'accorder plus de latitude à la Chambre, qui pourrait alors prendre une décision selon la volonté de la majorité des députés. Si elle juge que la question est à ce point importante qu'il faut plus de trois heures—il pourrait peut-être y avoir quelques modifications à apporter, ou il pourrait arriver que d'autres députés aient des choses à ajouter—si la Chambre voulait prolonger le débat au-delà de trois heures, elle en aurait le pouvoir.

Monsieur le président, on me corrigera s'il le faut, mais la formulation actuellement l'interdit à la Chambre. Elle n'a absolument aucune latitude pour ce qui est de prolonger le débat au-delà de trois heures. Si vous pensez que trois heures est plus acceptable, je suis disposé à revoir la formulation.

Mr. Ferland: Listen, what I am trying to do is to find an efficient way to improve the operation of this Parliament. When we look at what happens in England or in other countries around the world, on matters much more important, there are fundamental bills that have been adopted with only one speaker per Party being present.

I understand that in Canada, Members of Parliament have acquired this habit of being on television and of having the impression that everybody in their ridings is listening when they speak in the House and that it is very important, but that is not the case. I think that if we want an efficient Parliament, and this is really everybody's objective, on important matters like this one, if we have to make a decision rapidly, I think that we can say everything we want to in three hours.

We have caucuses where we can adopt a common position that will be reflected by those who will present the arguments representing almost everybody. We should not forget that. So the debate becomes satisfying. Obviously, if we want to give everyone the chance to intervene, we have to adopt another kind of discipline. Let's have as many people as possible intervene inside of three hours. Three hours, for me, is really enough for a debate that is supposed to be important and urgent.

I don't agree with six hours.

M. Axworthy: Je veux seulement apporter une précision et faire ensuite une suggestion. Premièrement, il existe un principe qui prévaut depuis environ 600 ans, à savoir que le Parlement est maître de son temps et de ses règles. M.

[*Texte*]

case Parliament is not master or mistress of its own time, it is delimited. I can understand there is a concern that you do not want to have an extended long-term debate; but if the reading was three hours or such time as is agreed to unanimously by Parliament, then the government of the day can control it—one person could control it, in fact, even if there was not unanimous agreement.

That is the way we extend the rules. As you all know from being in the House every day, if we want to alter even House rules or House orders, you can do it through unanimous agreement. All we are saying is if you want to set three hours as the prescribed time but subject to unanimous agreement for extension, then I think it retains the principle of House management of its own principle; but it certainly does not give you, for the time you are in government, interference by the opposition.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Mr. Ferland and then Mr. Robinson.

M. Ferland: Je pourrais peut-être en parler encore pendant bien longtemps, mais j'ai beaucoup de difficulté à accepter d'étirer au maximum les débats à la Chambre. Je ne pense pas qu'on desserve bien la population canadienne de cette façon. Je ne pense pas que la qualité d'un projet de loi soit meilleure à partir du moment où on peut donner un temps indéfini pour placoter, discuter ou émettre ses opinions sur un projet de loi.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Mr. Robinson and then Mr. Friesen.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I am not wedded to six hours. That is not the fundamental thrust of this amendment.

• 1930

The real concern this amendment is trying to address is that for whatever reason the parliamentary draftspeople have not left any discretion in the House in the circumstances in which, Mr. Ferland, it may be decided that we need more than three hours. You know, maybe there are some other speakers that parties decide very strongly should be heard. According to this, even if every member of the House does agree to that, it can't be done.

All I'm suggesting, Mr. Chairman, is that discretion should be there. If the House does agree, I don't know about unanimously, but if the House does agree to extend the hours beyond the three hours, and that would require a majority of members of the House and obviously the government, then at least give that discretion.

So I'm prepared to have the amendment stood. I hear the sentiment with respect to the six hours. Perhaps we could come back with some wording that wouldn't extend the three hours, but would at least give the House the discretion to extend the time if the House felt that was appropriate, Mr. Chairman. I would hope that would be acceptable.

Mr. Friesen: I find myself in the happy position of agreeing with all of you. I agree that debates are usually too long. After the first few speakers, there's very little new debate added.

[*Traduction*]

Robinson fait valoir que dans ces cas précis, le Parlement n'est pas maître de son temps, qu'il est limité. Je comprends qu'on ne veuille pas que le débat s'éternise, mais si la lecture durait trois heures ou le temps accepté à l'unanimité par le Parlement, le gouvernement pourrait alors contrôler la chose—en réalité, même une seule personne pourrait le faire s'il n'y avait pas consentement unanime.

C'est ainsi qu'on étire les règles, si vous voulez. Comme nous le savons tous, il suffit d'obtenir le consentement unanime pour pouvoir modifier le règlement de la Chambre. Tout ce que nous disons, c'est que si vous voulez fixer une limite de trois heures au débat, mais qu'il soit possible de le prolonger moyennant le consentement unanime de la Chambre, je pense que cela préserve la prérogative de la Chambre, mais ne vous met sûrement pas à l'abri des interférences de la part de l'opposition.

Le président suppléant (M. Wilbee): M. Ferland, et ensuite M. Robinson.

Mr. Ferland: I could perhaps talk about it for quite a while, but I really have great trouble in accepting to extend the debates in the House to their maximum. I don't think this is in the best interest of the Canadian population. I don't think that the quality of a bill will be better if we give all the time in the world to chat about it, discuss it or allow all the opinions to be heard.

Le président suppléant (M. Wilbee): M. Robinson, et M. Friesen.

M. Robinson: Monsieur le président, je ne tiens pas plus que cela à ce que la durée du débat soit de six heures. Ce n'est pas le principal objectif de cet amendement.

Ce que nous cherchons à corriger, par ces amendements, c'est le fait que pour une raison ou une autre, les rédacteurs parlementaires n'ont laissé aucune latitude à la Chambre au cas où elle jugerait bon de prolonger le débat au-delà de trois heures, monsieur Ferland. Vous savez, il peut arriver que les partis tiennent absolument à ce que certaines personnes aient la possibilité d'intervenir. Dans la situation actuelle, même si tous les députés étaient d'accord, ce serait impossible.

Tout ce je dis, monsieur le président, c'est qu'il faut donner cette latitude à la Chambre. Si elle décide, je ne sais pas si ce devrait être à l'unanimité, mais si elle décide de prolonger le débat au-delà de trois heures—il faudrait que ce soit à la majorité et évidemment avec l'accord du gouvernement—il faut au moins lui en donner la possibilité.

Je suis donc disposé à reporter l'amendement. Je comprends pourquoi vous vous opposez à ce que le débat puisse durer six heures. La solution serait peut-être de proposer une autre formulation qui, sans prolonger le débat de trois heures, accorderait au moins à la Chambre la possibilité de le faire si elle le jugeait à propos, monsieur le président. Cela pourrait peut-être être acceptable.

M. Friesen: Je dois dire que je suis d'accord avec vous. Je suis, moi aussi, d'avis que les débats sont habituellement trop longs. Après quelques interventions, il y a vraiment très peu de nouvelles idées qui sortent.

[*Text*]

Secondly, I also agree that the House ought to be master of its own speaking time. I would agree with Lloyd that if we have three hours' extension subject to unanimous consent, I think that would restore the principle of House control—three hours of extension subject to unanimous consent.

Mr. Axworthy: Perhaps the legal drafter could put that in the amendment.

Mr. Robinson: Well, I will stand my proposed amendment, Mr. Chairman.

I frankly would have preferred to have seen "agreement by the House", but if the best we can do is "unanimous consent", certainly it's a step in the right direction, of the House having control.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): What is the pleasure then of the committee?

Mr. Robinson: It's being stood.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): It's being stood.

Mr. Axworthy: While it's being stood, I don't want to lose it.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): They will bring back language—

Mr. Axworthy: Language that would reflect that meaning in terms of three hours plus extension—

Mr. Robinson: That's right.

Mr. Axworthy: —on consent.

Mr. Robinson: Yes, unanimous consent.

Amendment allowed to stand

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Let us go on to amendment N-14.

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, given the disposition of the previous amendments, I will not pursue this amendment.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): You've withdrawn it?

Mr. Robinson: Yes, I won't put it.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Okay, amendment N-15.

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, I assume the agreement with respect to amendment N-15 would be the same as with respect to amendment N-13.

Mr. Friesen: That would be parallel.

Mr. Robinson: So on that understanding, I would stand that one. I guess it has to be formally put and then stood.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Are we agreed that N-15 is stood with the others?

Amendment allowed to stand

The Chairman: Amendment L-9, Mr. Axworthy.

[*Translation*]

Deuxièmement, j'admets aussi que la Chambre doit disposer de son temps. Je conviens avec Lloyd que, si la prolongation du débat était assujettie au consentement unanime de la Chambre, cela satisferait au principe du contrôle de la Chambre—donc que le débat puisse être prolongé de trois heures moyennement le consentement unanime de la Chambre.

M. Axworthy: Le rédacteur juridique pourra peut-être ajouter cela à l'amendement.

M. Robinson: Monsieur le président, je vais reporter mon amendement.

Pour être franc, j'aurais préféré qu'on s'en tienne au «consentement de la Chambre», mais s'il faut le «consentement unanime», qu'il en soit ainsi. C'est sûrement un pas dans la bonne direction, en tout cas.

Le président suppléant (M. Wilbee): Que décide le comité, alors?

M. Robinson: Que l'amendement soit reporté.

Le président suppléant (M. Wilbee): Très bien. L'amendement est reporté.

M. Axworthy: Mais je ne veux pas le perdre. Il n'est que reporté.

Le président suppléant (M. Wilbee): Nous allons recevoir une nouvelle formulation. . .

M. Axworthy: Où il sera question d'un débat de trois heures pouvant être prolongé. . .

M. Robinson: C'est juste.

M. Axworthy: . . .Moyennant le consentement. . .

M. Robinson: Oui, le consentement unanime de la Chambre.

L'amendement est reporté

Le président suppléant (M. Wilbee): Passons maintenant à l'amendement N-14.

M. Robinson: Monsieur le président, étant donné que l'amendement précédent a été reporté, je m'abstiendrai au sujet de celui-là.

Le président suppléant (M. Wilbee): Vous le retirez?

M. Robinson: Oui, je ne le présente pas.

Le président suppléant (M. Wilbee): Très bien. L'amendement N-15.

M. Robinson: Monsieur le président, je suppose que l'accord intervenu au sujet de l'amendement N-13 tiendrait aussi pour l'amendement N-15.

M. Friesen: Oui, en effet.

M. Robinson: Je vais donc demander qu'il soit aussi reporté. Je suppose qu'il faut qu'il soit présenté officiellement pour être ensuite reporté.

Le président suppléant (M. Wilbee): Sommes-nous tous d'accord pour que l'amendement N-15 soit aussi reporté, comme les autres?

L'amendement est reporté

Le président: M. Axworthy, l'amendement L-9.

[*Texte*]

Mr. Axworthy: Mr. Chairman, this is simply a contingent amendment based upon the earlier one that was agreed upon—amended or revoked. This is simply to catch up the language on clause 7 at the same time.

Mr. Friesen: Okay, had we stood that one?

Mr. Axworthy: No, we passed that one. So it's simply a follow-through resolution on it.

Amendment agreed to [*See Minutes of Proceedings*]

Mr. Axworthy: I will not move amendment L-10 at the present time.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Amendment L-10 is withdrawn?

Mr. Axworthy: Yes.

I move amendment L-11, that Bill C-53 be amended by striking out line 14 on page 7 and substituting the following:

relates shall remain unaffected.

7.1(1) An order or regulation made under the section 4 that is not revoked

I guess it would be "not amended or revoked"

under section 7 is subject to review by the House of Commons standing committee charged with external affairs at any time three months after the tabling of the order or regulation in either of the Houses of Parliament, and thereafter at the end of the period specified under subsection (2).

I won't include clause 2 in that, Mr. Chairman, so it will just be the 7.1(1).

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Clause 2 is cancelled, or withdrawn?

• 1935

Mr. Axworthy: It's not part of the moved amendment. The point about this is to ensure—and we heard from virtually every witnesses—that once sanctions are imposed, they should be subject to some form of sunset clause or review on a periodic basis. Circumstances change and impacts change, and it's an opportunity for Parliament to ensure that there is some monitoring of the impact, consequences and effect of the sanctions themselves. That's the purpose of this amendment.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): The clerk has just pointed out a problem. The last sentence where specifies under subsection (2)—we've withdrawn subsection (2) so that wording would have to be changed.

Mr. Axworthy: Okay.

Anyway, it's a three-month review provision at the standing committee level, the parliamentary level.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Is there any discussion? Are you having trouble with your numbering too?

[*Traduction*]

M. Axworthy: Monsieur le président, il s'agit uniquement d'un amendement corrélatif à un autre amendement qui a déjà été adopté—celui où il était question de modification ou d'annulation. Ce n'est que pour uniformiser la formulation de l'article 7.

M. Friesen: D'accord. Avons-nous reporté cet amendement?

M. Axworthy: Non, nous l'avons adopté. Il n'est donc qu'une suite au premier.

L'amendement est adopté [*Voir le procès-verbal*]

M. Axworthy: Je ne présenterai pas l'amendement L-10 pour l'instant.

Le président suppléant (M. Wilbee): L'amendement L-10 est retiré?

M. Axworthy: Oui.

Je propose l'amendement L-11, prévoyant que le projet de loi C-53 soit modifié par substitution, à la ligne 6, page 7, de ce qui suit:

mais non agréée, demeure inchangé.

7.1(1) dans le cas d'approbation, en vertu de l'article 7,

Je suppose qu'il faudrait préciser qu'il n'a été «ni amendé ni annulé»...

du décret ou du règlement pris en vertu de l'article 4, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures dépose, tous les trois mois après l'approbation du décret ou du règlement, devant chaque Chambre du Parlement, un rapport comportant des renseignements détaillés sur l'effet des mesures prescrites par le décret ou le règlement.

Je n'inclurai pas le deuxième alinéa, Monsieur le président. Il s'agit donc uniquement de l'alinéa 7.1(1).

Le président suppléant (M. Wilbee): Le deuxième alinéa est-il annulé ou retiré?

M. Axworthy: Il ne fait pas partie de l'amendement proposé. Son objectif—et presque tous les témoins que nous avons entendus l'ont recommandé—c'est de faire en sorte que lorsque des sanctions sont imposées, elles soient assujetties à un article de temporisation ou à une disposition prévoyant leur réexamen de façon périodique. Les situations changent, comme les conséquences de certaines actions, et un tel article donne au Parlement l'occasion d'examiner l'incidence et les effets que peuvent avoir les sanctions. C'est l'objectif de cet amendement.

Le président suppléant (M. Wilbee): Le greffier vient de me signaler un problème. Dans la dernière partie de l'amendement, dans la version anglaise, on mentionne l'alinéa (2)—mais nous avons retiré l'alinéa (2). Il faudrait donc modifier la formulation.

M. Axworthy: D'accord.

Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une disposition qui prévoit un examen trimestriel par le Comité permanent.

Le président suppléant (M. Wilbee): Y a-t-il d'autres observations là-dessus? Avez-vous aussi de la difficulté avec votre numérotation?

[*Text*]

Mr. Robinson: It adds a new clause.

Mr. Friesen: Okay, but is it relevant to the previous one? It's not relevant, it doesn't relate to the previous clause.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Is that the right numbering? Should we have a different numbering on that?

Mr. Axworthy: Should this be subclause 7.(1)?

Mr. Ferland: I'm not sure.

Mr. Friesen: Yes, but what you're looking for is at line 7 instead of—

M. Ferland: La ligne 6 et l'article 8.

M. Robinson: Non, non.

Mr. Axworthy: No, it's at the right line.

Mr. Robinson: It comes immediately after clause 7.

M. Ferland: Page 7, ligne 6 et ligne 14.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Have you got it all straight?

The clerk has pointed out that it's difficult to do much until we get the format. Do you want to stand this one until we get the format, because of subclause (2)? Mr. Axworthy, do you want to put that wording right through or. . .?

Mr. Axworthy: Perhaps I could get some reading on whether there will be some consideration of it.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): What you're saying is that if this side is going to defeat it, there's no sense in going further.

Mr. Axworthy: That's right.

Mr. Friesen: I don't want to sound facetious, but I don't know if the provision says anything. First of all, the committee can review anything it wants at its own behest, at its own initiative, is that not right? At any time the committee can review anything it wants. In addition to that, what you have here is "subject to", but of course any external affairs policy is subject to. . .

Mr. Axworthy: Except for this, Mr. Friesen. There have been occasions that I can recall within recent memory when decisions on what will be a subject before the standing committee is a matter of majority vote as opposed to an obligation that the government takes on to provide, so the committee can say what it wants to review as long as there's an agreement on it. What we're doing here is to ensure for freedom of information reasons that it is subject to a three-month review clause, to the standing committee, and that would not require a majority decision.

• 1940

Mr. Robinson: I think Benno is technically right. The wording, as it now stands, is "subject to review". Technically, the orders and regulations are subject to review. Whether or not the committee does it is a matter of a majority vote. I suggest that perhaps we do stand it and the wording be clarified to make it clear that "shall stand referred" is really what we want to say.

[*Translation*]

M. Robinson: On ajoute un nouvel article.

M. Friesen: D'accord, mais reprend-t-il ce qui était dit avant? Non, pas vraiment.

Le président suppléant (M. Wilbee): La numérotation est-elle bonne? Est-ce le bon numéro?

M. Axworthy: Est-ce bien le paragraphe 7.(1)?

M. Ferland: Je n'en suis pas sûr.

M. Friesen: Oui, mais ce que vous cherchez se trouve à la ligne 7 et non à la ligne. . .

Mr. Ferland: Line six, clause 8.

Mr. Robinson: No, no.

M. Axworthy: Non, c'est à la bonne ligne.

M. Robinson: Immédiatement après l'article 7.

Mr. Ferland: Page 7, line 6 and line 14.

Le président suppléant (M. Wilbee): Est-ce que nous l'avons, maintenant?

Notre greffier a fait remarquer qu'on ne peut pas faire grand-chose avant d'avoir la nouvelle formulation. Voulez-vous reporter cet amendement jusqu'à ce que nous l'ayons reçu, en raison de l'alinéa (2)? Monsieur Axworthy, voulez-vous proposer immédiatement cette formulation ou. . .?

M. Axworthy: Je devrais peut-être m'assurer auparavant qu'on en tiendra compte.

Le président suppléant (M. Wilbee): Vous voulez dire que si l'amendement doit être rejeté, ce n'est pas la peine de le reporter.

M. Axworthy: C'est bien cela.

M. Friesen: Je ne veux pas avoir l'air de plaisanter, mais je me demande si la disposition dit vraiment quoi que ce soit. Premièrement, le comité peut examiner tout ce qu'il veut, selon son bon vouloir, n'est-ce pas? Le comité peut examiner n'importe quoi à n'importe quel moment. On dit en outre: «sous réserve du. . .»; évidemment, toute politique extérieure est sous réserve de. . .

M. Axworthy: Sauf dans ce domaine, Monsieur Friesen. Il est déjà arrivé, il n'y a pas tellement longtemps, que des décisions au sujet de ce qui fera l'objet d'un examen au comité permanent aient été prises par un vote plutôt qu'en fonction d'une obligation du gouvernement. Le comité peut donc décider de ce qu'il veut examiner pourvu que le gouvernement y consente. Par cet amendement, pour des raisons concernant la liberté d'information, nous nous assurons que les sanctions seront assujetties à un article prévoyant leur examen tous les trois mois par le comité permanent, sans qu'une décision doive être prise à la majorité en ce sens.

M. Robinson: Je pense que Benno a techniquement raison. Dans la version anglaise, on dit: «subject to review». Techniquement, les décrets et les règlements sont susceptibles d'être examinés. C'est par un vote majoritaire qu'on décidera si le comité examinera ou non le décret ou le règlement. Je propose de reporter cet amendement et d'apporter toute la précision voulue pour éviter toute confusion.

[*Texte*]

In substance, that's what we want to say. We can have a debate on whether or not that's what the committee wants, but I think something to effect that "shall stand referred to the appropriate committee"—

Mr. Friesen: On a purely technical basis, I think every international delegation report stands referred. For example, IPU delegation goes to—

Mr. Axworthy: The House.

Mr. Friesen: No, it stands referred to the committee. It's tabled in the House and is stood referred to the committee.

Mr. Robinson: But that's pursuant to Standing Orders of the House.

Mr. Friesen: Exactly.

Mr. Robinson: Nothing in the Standing Orders requires that these orders or regulations must be referred, Benno.

Mr. Friesen: But let me finish. Even though they are referred by standing order they are still referred. Does it ever happen? It's still by the call of the chair, still by the assistance of the committee. They have to initiate it. I really don't think the amendment does anything.

Mr. Axworthy: Do you have a suggestion to help us strengthen it, then, Mr. Friesen?

Mr. Friesen: No. But do you see what I mean?

Mr. Axworthy: If you read the previous clause, there is more of a sunset requirement in it. I'm trying to be Mr. Nice Guy and say that rather than having a sunset clause, which means you have to renew the order every three months in the House, let's simply have a review of it. If we want to get into a debate, then we can. That's my point. I just don't think an important issue such as international sanctions should go unexamined by Parliament in perpetuity as, frankly, the Iraqi sanctions have been for almost a year.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): What's your pleasure?

Mr. Friesen: I think it's redundant. I really do.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Do you want to wait until you get the proper wording on it, or do you want to vote on it now?

Mr. Friesen: On a matter of principle, I think it's redundant.

Amendment negatived [*See Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): We are now on amendment L-12.

Mr. Axworthy: L-12 has the same principle but it doesn't get into this question of whether standing committees are masters, or mistresses, of their own area. It simply indicates that the Secretary of State for External Affairs

[*Traduction*]

Sur le fond, c'est bien ce que nous voulons dire. Nous pouvons bien discuter pour savoir si c'est bien ce que le comité désire, mais je pense qu'il faudrait préciser que l'examen est confié au comité compétent. . .

M. Friesen: Techniquement parlant, je pense que tous les rapports de délégations internationales sont renvoyées à un comité. Par exemple, le rapport de la délégation à l'UIP est déposé. . .

M. Axworthy: À la Chambre.

M. Friesen: Non, il est renvoyé au comité. Il est déposé à la Chambre et renvoyé au comité pour examen.

M. Robinson: C'est le règlement de la Chambre qui l'exige.

M. Friesen: Exactement.

M. Robinson: Mais, rien dans votre règlement n' exige que ces décrets ou ces règlements soient renvoyés à un comité, Benno.

M. Friesen: Mais, laissez-moi terminer. Même si c'est le cas, ils sont quand même renvoyés à un comité. Cela arrive-t-il parfois? C'est toujours le président qui en décide, ainsi que les membres du comité. Ce sont eux qui en prennent l'initiative. Je ne pense vraiment pas que cet amendement apporte quoi que ce soit.

M. Axworthy: Avez-vous quelque chose à suggérer, alors, pour le renforcer, M. Friesen?

M. Friesen: Non. Mais voyez-vous ce que je veux dire?

M. Axworthy: Si vous lisez l'article précédent, vous allez vous rendre compte qu'il s'agit plus d'une disposition prévoyant le réexamen des sanctions que d'autre chose. J'essaie d'être bon prince, et plutôt que d'imposer un article de temporisation, ce qui signifierait qu'il faudrait renouveler le décret tous les trois mois à la Chambre, contentons-nous tout simplement d'un examen. Si nous voulons alors en débattre, nous pourrons le faire. C'est cela que je veux dire. À mon avis, il est impensable qu'une question aussi importante que des sanctions internationales ne soit jamais examinée par le Parlement, pour être franc, comme cela a été le cas des sanctions contre l'Iraq qui ne l'ont pas été pendant presque un an.

Le président suppléant (M. Wilbee): Que proposez-vous, alors?

M. Friesen: Je pense que cet amendement fait double emploi. Je suis vraiment de cet avis.

Le président suppléant (M. Wilbee): Voulez-vous attendre de voir la nouvelle formulation, ou voulez-vous passer au vote dès maintenant?

M. Friesen: En principe, je pense qu'il fait double emploi.

L'amendement est rejeté [*Voir le procès-verbal*]

Le président suppléant (M. Wilbee): Nous passons maintenant à l'amendement L-12.

M. Axworthy: L'amendement L-12 part du même principe, mais il n'est pas question de la prérogative des comités permanents de décider des questions qu'ils examineront. Il indique simplement que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures

[*Text*]

shall, at least every three months following the day on which the order or regulation is made, lay before each House of Parliament a report providing detailed information on the impact of the measures set out in the order or regulation.

I think it's self-explanatory.

Mr. Friesen: Can I just leap ahead? I think you have one like it that I like better, frankly, with some minor change to it.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Are you ready to put the question on this one?

Mr. Axworthy: Sure. Are you prepared to accept Mr. Robinson's, is that the point?

Mr. Friesen: Yes, with a different timetable.

Mr. Axworthy: Okay.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Do you want to withdraw yours at this time, Mr. Axworthy?

Mr. Axworthy: Sure, that's fine.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): We are on amendment N-16, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I move to amend clause 7 by striking out line 14 on page 7 and substituting the following. . .

The purpose of this, Mr. Chairman, is to ensure that at the end of the day, the House of Commons, the elected House, does have the final say. In other words, if the House of Commons has passed a motion revoking—actually, now that we've amended it, this should say "revoking or amending the order or regulation"—if the House has passed that, the Senate doesn't agree with that, then at the end of the day, if the House reconfirms its decision, then in fact the decision would stand. That's the purpose of the amendment.

Mr. Axworthy: I feel I must speak on behalf of all those Canadians who are interested in Senate reform.

Some hon. members: Oh, oh.

• 1945

Mr. Axworthy: I don't want to open up a whole new topic for debate.

Mr. Robinson: This could always be amended when the Senate is. . .

Mr. Axworthy: But it could cause problems in terms of the constitutionality of the matter.

Mr. Robinson: It has nothing to do with constitutionality, Mr. Chairman.

Mr. Axworthy: So I would have some reservations myself, Mr. Chairman.

Mr. Friesen: I think we will skip this one, Mr. Chairman.

Mr. Robinson: I think I will ask for a recorded vote on this one, Mr. Chairman.

[*Translation*]

dépose, tous les trois mois après l'approbation du décret ou du règlement, devant chaque chambre du Parlement un rapport comportant des renseignements détaillés sur l'effet des mesures prescrites par le décret ou le règlement.

Cela se passe d'explications, je pense.

M. Friesen: Puis-je poursuivre? Je pense que vous avez un amendement que je préférerais, pour être franc, moyennant une petite modification.

Le président suppléant (M. Wilbee): Voulez-vous en faire la demande?

M. Axworthy: Bien sûr. Voulez-vous accepter l'amendement que propose M. Robinson? Est-ce bien cela?

M. Friesen: Oui, moyennant une certaine modification.

M. Axworthy: D'accord.

Le président suppléant (M. Wilbee): Voulez-vous retirer le vôtre, alors, monsieur Axworthy?

M. Axworthy: Bien sûr, oui.

Le président suppléant (M. Wilbee): Donc, l'amendement N-16, monsieur Robinson.

M. Robinson: Monsieur le président, je propose qu'on modifie l'article 7 par substitution, à la ligne 10, page 7, de ce qui suit. . .

Monsieur le président, cet amendement veut faire en sorte que finalement, la Chambre des communes, la Chambre élue, ait le dernier mot. Autrement dit, si la Chambre des communes a adopté une motion annulant: en réalité, maintenant que nous avons modifié cet article, je devrais dire: «annulant ou modifiant le décret ou le règlement»—si la Chambre a adopté une telle motion, sur laquelle le Sénat n'est pas d'accord, finalement, si la Chambre réaffirme sa décision, c'est cette dernière décision qui tient. C'est le but de l'amendement.

M. Axworthy: Je pense avoir le devoir de parler au nom de tous les Canadiens qui s'intéressent à la réforme du Sénat.

Des voix: Oh, oh!

M. Axworthy: Je ne veux pas ouvrir un nouveau débat.

M. Robinson: Cela pourrait toujours être modifié lorsque le Sénat. . .

M. Axworthy: Mais on pourrait mettre en cause la constitutionnalité de la question.

M. Robinson: Cela n'a rien à voir avec la Constitution, monsieur le président.

M. Axworthy: J'aurais personnellement quelques réserves, monsieur le président.

M. Friesen: Je pense que nous allons laisser tomber cet amendement, monsieur le président.

M. Robinson: Je vais demander un vote nominal sur cet amendement, monsieur le président.

[*Texte*]

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Did you say you withdrew it?

Mr. Robinson: No, Mr. Chairman.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Do you want a vote on it?

Mr. Robinson: Yes, Mr. Chairman.

Amendment negatived [*See Minutes of Proceedings*]

Mr. Robinson: I move N-17. Mr. Chairman, N-17 is an amendment that would ensure some parliamentary oversight of the operations of the legislation.

I move that clause 7 be amended by adding after line 14 the following, and this would be a new subclause (9) and subclause (10):

(9) the Governor in Council shall submit a full report to Parliament within 60 days after the taking effect of any order or regulation made pursuant to this Act on the operation of the said order or regulation and such report shall be referred to a committee to be designated by each House of Parliament and such committee shall have the power to recommend to the House a motion to revoke or amend the order or regulation.

(10) the Governor in Council shall submit a full report on the operation of any order or regulation made pursuant to the Act within thirty sitting days after the said order or regulation has ceased to have effect and the report shall be referred to a committee to be designated by each House of Parliament.

Mr. Friesen: I can support the second one. I have difficulty with the first one. I support the second one in the modified form in terms of the 30 sitting days.

Mr. Axworthy: Mr. Chairman, what are they talking about when they say the second one?

Mr. Friesen: Number (10), proposed subclause (10).

Mr. Robinson: And what was your proposal with respect to that amendment?

Mr. Friesen: That we lengthen that time, because you say "shall submit a full report" and that creates a problem. If it is going to be a full report, 30 sitting days would be two months, and that is I think a little short on time if it is going to be a full report.

Mr. Robinson: What did you have in mind?

Mr. Friesen: If you want to have an interim report in 30 days or a full report in 60 sitting days, that would be. . .

Mr. Robinson: That is fine, yes.

Mr. Friesen: Sixty sitting days.

Mr. Axworthy: Yes, okay.

Mr. Friesen: Now, the proposed subclause (9) I have a problem with.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, can I ask then that we split the proposed amendment? I think that is the best way of dealing with it.

[*Traduction*]

Le président suppléant (Mr. Wilbee): Avez-vous dit que vous le retiriez?

M. Robinson: Non, monsieur le président.

Le président suppléant (M. Wilbee): Voulez-vous que nous votions sur cet amendement?

M. Robinson: Oui, monsieur le président.

L'amendement est rejeté [*Voir le procès-verbal*]

M. Robinson: Je propose l'amendement N-17. Monsieur le président, l'amendement N-17 a pour but d'assurer un certain contrôle du Parlement sur l'application de la loi.

Je propose qu'on modifie l'article 7 en ajoutant, après la ligne 10, les dispositions suivantes—il s'agirait d'un nouveau paragraphe (9) et d'un nouveau paragraphe (10). . .

(9) le gouverneur en conseil présente un rapport complet au Parlement dans les 60 jours suivant l'entrée en vigueur de tout décret ou règlement pris en conformité de la présente loi, sur l'application du décret ou du règlement, et ce rapport sera renvoyé à un comité devant être désigné par chacune des chambres du Parlement, qui aura le pouvoir de recommander à la Chambre une motion visant l'annulation ou la modification du décret ou du règlement.

(10) le gouverneur en conseil présente un rapport complet sur l'application de tout décret ou règlement pris en conformité de la loi, dans les 30 jours après l'annulation du décret ou du règlement, et le rapport est renvoyé à un comité devant être désigné par chacune des chambres du Parlement.

M. Friesen: Je peux appuyer le deuxième paragraphe. Mais le deuxième pose certaines difficultés. Le deuxième me plaît particulièrement en raison des 30 jours de séance qui sont prévus.

M. Axworthy: Monsieur le président, que veulent-ils dire par le deuxième? Le deuxième quoi?

M. Friesen: Le paragraphe (10).

M. Robinson: Et que proposez-vous au sujet de cet amendement?

M. Friesen: Que l'on accorde plus de temps encore, car vous dites: «présente un rapport complet», et cela pose une certaine difficulté. S'il doit s'agir d'un rapport complet, 30 jours de séance, cela équivaut à deux mois, et deux mois, c'est un peu court pour produire un rapport complet.

M. Robinson: A quoi songiez-vous?

M. Friesen: Si l'on demandait un rapport intérimaire dans les 30 jours, ou un rapport complet dans les 60 jours de séance, ce serait. . .

M. Robinson: C'est vrai, oui.

M. Friesen: Soixante jours de séance.

M. Axworthy: Oui, d'accord.

M. Friesen: Le paragraphe (9) pose une certaine difficulté.

M. Robinson: Monsieur le président, puis-je demander, alors, qu'on sépare l'amendement proposé? C'est peut-être la meilleure solution.

[*Text*]

Mr. Friesen: Yes, okay.

Mr. Robinson: I suggest that we split the proposed amendment and that we vote first on proposed subclause (9) and then on proposed subclause (10).

Mr. Friesen: That is fine, sure.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): I am getting my instructions from headquarters here. The clerk tells me that we deal with proposed subclause (9) first.

Mr. Robinson: That is logical. So I would propose separately, Mr. Chairman, the proposed amendment that would add a new clause (9).

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Okay. Is there any discussion on subclause (9).

Mr. Friesen: No, I think this really asks for a number of reports, and I think it is impractical to do that for a number of reasons.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Is there any further discussion?

Mr. Robinson: I think it is an eminently practical and reasonable suggestion, Mr. Chairman.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Does anybody else want to make a reasonable and successful comment?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, this would now be a new clause 9.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): That is right.

Mr. Robinson: I would propose the amendment with the change of the word "30" to "60."

Amendment agreed to [*See Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): We are making a little bit of progress. Now we will go back to our original sheet, I guess.

I understand we have no amendments on clauses 8 to 12. Are they going to be agreed to?

Clauses 8 to 12 inclusive agreed to

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): I guess we have to clarify where we go from here.

• 1950

Mr. Friesen: Can I just backtrack to the first one we stood for Mr. Axworthy, the refugee one?

Mr. Robinson: Was that amendment L-2?

Mr. Friesen: Yes. Just so we're clear on it, I think you were willing to strike out, after "Act", the last phrase.

Mr. Axworthy: Yes.

Mr. Friesen: The officials are going to look at the technicality of that. At the present it looks acceptable to us, but we just want to make sure that happens.

What were the other ones we stood?

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): I think all the rest are going to be looked at by the legal people. We're all talking about amendments L-2, N-4, N-5, N-6, L-2A, N-8, L-5, N-12 and N-13.

[*Translation*]

M. Friesen: Oui, d'accord.

M. Robinson: Je propose donc que nous séparions l'amendement proposé, et que nous votions en premier lieu sur le paragraphe (9), et ensuite, sur le paragraphe (10).

M. Friesen: Cela me convient parfaitement.

Le président suppléant (Mr. Wilbee): Je reçois des directives, ici... Le greffier me dit que nous devons commencer par le paragraphe (9) qui y est proposé.

M. Robinson: C'est logique. Monsieur le président, je propose donc que nous ajoutions le nouveau paragraphe (9).

Le président suppléant (M. Wilbee): D'accord. Y a-t-il des questions au sujet du paragraphe (9)?

M. Friesen: Non, je pense que cela oblige à rédiger de nombreux rapports, et c'est impossible, pour bien des raisons.

Le président suppléant (M. Wilbee): Y a-t-il d'autres observations à ce sujet?

M. Robinson: Cela me paraît une proposition tout à fait pratique et raisonnable, monsieur le président.

Le président suppléant (M. Wilbee): Quelqu'un d'autre a-t-il une observation raisonnable à faire?

M. Robinson: Monsieur le président, nous aurions donc un nouveau paragraphe 9.

Le président suppléant (M. Wilbee): C'est juste.

M. Robinson: Je propose donc l'amendement en changeant le chiffre «30» pour le chiffre «60».

L'amendement est adopté [*Voir le procès-verbal*]

Le président suppléant (M. Wilbee): Nous avançons... Nous allons maintenant revenir à notre programme initial, je pense.

Je pense qu'aucun amendement n'est proposé aux articles 8 à 12. Les adoptons-nous tous?

Les articles 8 à 12 inclusivement sont adoptés

Le président suppléant (M. Wilbee): Je pense que nous allons devoir préciser un peu où nous en sommes.

M. Friesen: Puis-je revenir un peu en arrière, au premier amendement que nous avons reporté pour M. Axworthy, celui relatif aux réfugiés?

M. Robinson: L'amendement L-2?

M. Friesen: Oui. Pour que ce soit bien clair, je pense que vous vouliez éliminer tout ce qui venait après le mot «Loi».

M. Axworthy: Oui.

M. Friesen: Les hauts fonctionnaires vont examiner cela sur le plan technique. Pour l'instant, cela me paraît acceptable, mais nous devons nous assurer que ce l'est vraiment.

Quels autres amendements avons-nous reportés?

Le président suppléant (M. Wilbee): Je pense que tous les autres amendements vont être examinés par les experts juridiques. Il s'agit des amendements L-2, N-4, N-5, N-6, L-2A, N-8, L-5, N-12 et N-13.

[*Texte*]

My understanding is that the chairman will call a meeting next week.

Mr. Friesen: There is some urgency to get this legislation passed. I discussed with you two gentlemen the problems all of us have with our own schedules. You have a problem on Wednesday, Lloyd?

Mr. Axworthy: Yes. Tuesday afternoon is fine.

Mr. Friesen: I have a problem on Monday. Can we get somebody else to sit in for me on this? If somebody else can do it on Monday. . .

Mr. Axworthy: If you want, you can just bring in the amendments at report stage.

Mr. Robinson: I think it makes more sense to deal with the amendments in committee.

Mr. Friesen: Is there a chance of dealing with the amendments tomorrow afternoon, for example?

Mr. Robinson: No.

Mr. Axworthy: I'm not here tomorrow.

Mr. Friesen: Our problem is the technicality of tabling them in the House and having them acceptable within that 24-hour period for debate on Tuesday afternoon.

Mr. Robinson: By consent that can be done. We could look at that.

Mr. Friesen: Sure. Do you feel we could get consent to deal with it on Monday afternoon in committee and refer it to the House?

Mr. Axworthy: I'm not here Monday afternoon.

Mr. Robinson: First thing Tuesday morning?

Mr. Friesen: Tuesday could be done. Would there be agreement among us that we could deal with it in committee, let's say on Tuesday morning, and then table it and debate it in the afternoon?

Mr. Axworthy: It wouldn't take a long committee meeting, would it?

Mr. Robinson: It shouldn't take a long committee meeting.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): Can our officials have all their homework done by then?

Mr. April: We think so.

Mr. Ferland: We had a possibility to vote on this. . .call the vote.

The Acting Chairman (Mr. Wilbee): The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Je crois comprendre que le président doit convoquer une réunion pour la semaine prochaine.

M. Friesen: Il y a une certaine urgence à adopter cette loi. J'ai discuté avec vous deux de nos difficultés à coordonner nos agendas. Mercredi, vous êtes pris, je pense, Lloyd?

M. Axworthy: Oui. Mais mardi après-midi, je n'ai rien de prévu.

M. Friesen: Lundi, je ne peux pas. Quelqu'un pourrait-il me remplacer? Si quelqu'un est libre lundi. . .

M. Axworthy: Si vous voulez, vous n'aurez qu'à apporter les amendements à l'étape du rapport.

M. Robinson: Il me paraît plus logique de discuter des amendements en comité.

M. Friesen: Demain après-midi, par exemple, pourrions-nous discuter des amendements?

M. Robinson: Non.

M. Axworthy: Je suis absent demain.

M. Friesen: La difficulté, c'est de les déposer à la Chambre et de faire en sorte qu'ils soient acceptables dans un délai de 24 heures en vue de la discussion mardi après-midi.

M. Robinson: Si tous y consentent, la chose est possible. Nous pourrions peut-être examiner cela.

M. Friesen: Bien sûr. Pensez-vous que nous pourrions obtenir le consentement pour discuter de ces amendements lundi après-midi en comité, et les renvoyer ensuite à la Chambre?

M. Axworthy: Je ne serai pas là lundi après-midi.

M. Robinson: À la première heure mardi matin, alors?

M. Friesen: Mardi, ce serait possible. Pourrions-nous convenir entre nous d'en discuter en comité mardi matin, de le déposer ensuite et d'en débattre au cours de l'après-midi?

M. Axworthy: Ce serait une séance plutôt courte, n'est-ce pas?

M. Robinson: Oui, ce ne devrait pas être tellement long.

Le président suppléant (M. Wilbee): Les hauts fonctionnaires seront-ils prêts à ce moment-là?

M. April: Nous le pensons, oui.

M. Ferland: Nous avons eu la possibilité de voter là-dessus, de demander le vote.

Le président suppléant (M. Wilbee): La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Officials from External Affairs & International Trade Canada:

Serge April, Director General, Bureau of Legal Affairs;

Peter Splinter, Trade Law Section, Economic & Trade Law Division, Bureau of Legal Affairs.

TÉMOINS

Hauts fonctionnaires du Cabinet du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures:

Serge April, directeur général, Direction générale des affaires juridiques;

Peter Splinter, Section du droit économique, Direction du droit économique & commercial, Direction générale des affaires juridiques.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC3
-1992
E15

Government
Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Tuesday, May 5, 1992

Chairman: Bill Attewell

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 10

Le mardi 5 mai 1992

Président: Bill Attewell

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee E on

BILL C-53

An Act to provide for the imposition of special economic measures

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le

PROJET DE LOI C-53

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales

RESPECTING:

Order of Reference

INCLUDING:

The Report to the House

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

Y COMPRIS:

Le Rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24896

LEGISLATIVE COMMITTEE E ON BILL C-53

Chairman: Bill Attewell

Members

Lloyd Axworthy
David Bjornson
Benno Friesen
Charles Langlois
Jerry Pickard
Svend Robinson
Walter Van De Walle
Stan Wilbee—(9)

(Quorum 5)

Bill Farrell

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Tuesday, May 5, 1992:

Lloyd Axworthy replaced David Berger;

David Bjornson replaced Marcel Tremblay;

Benno Friesen replaced John E. Cole;

Walter Van De Walle replaced Jim Hawkes;

Stan Wilbee replaced Albert Cooper.

COMITÉ LÉGISLATIF E SUR LE PROJET DE LOI C-53

Président: Bill Attewell

Membres

Lloyd Axworthy
David Bjornson
Benno Friesen
Charles Langlois
Jerry Pickard
Svend Robinson
Walter Van De Walle
Stan Wilbee—(9)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Bill Farrell

Conformément à l'article 114(3) du Règlement:

Le mardi 5 mai 1992:

Lloyd Axworthy remplace David Berger;

David Bjornson remplace Marcel Tremblay;

Benno Friesen remplace John E. Cole;

Walter Van De Walle remplace Jim Hawkes;

Stan Wilbee remplace Albert Cooper.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

REPORT TO THE HOUSE

Tuesday, May 5, 1992

The Legislative Committee on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures, has the honour to report the Bill to the House.

In accordance with its Order of Reference of Thursday, February 20, 1992, your Committee has considered Bill C-53 and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 4

Strike out line 17, on page 2, and substitute the following therefor:

"organization of states or association of states, of"

Strike out line 10, on page 4, and substitute the following therefor:

"vices, transactions, ships or aircraft or any class thereof"

Strike out line 17, on page 4, and substitute the following therefor:

"permit to carry out a specified activity or transaction, or any class thereof, that is"

Clause 5

Strike out lines 1 to 8, on page 5, and substitute the following therefor:

"(3) All secured and unsecured rights and interests held by persons, other than

(*a*) a foreign state to which the order referred to in subsection (1) applies,

(*b*) persons in that foreign state, and

(*c*) nationals of that foreign state who do not ordinarily reside in Canada, are entitled to the same priority with respect to the rights and interests of Her Majesty and the owner in the proceeds of the"

Clause 7

Strike out line 45, on page 5, and substitute the following therefor:

"order or regulation be amended or revoked, signed by"

Strike out line 19, on page 6, and substitute the following therefor:

"tion for not more than three hours or such longer period as that House may, with the unanimous consent of its members, fix and, on"

Strike out line 40, on page 6, and substitute the following therefor:

"than three hours or such longer period as that House may, with the unanimous consent of its members, fix and, on the conclusion of"

Strike out line 3, on page 7, and substitute the following therefor:

"motion relates is revoked or amended effective on the day"

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 5 mai 1992

Le Comité législatif sur le projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, a l'honneur de rapporter le projet de loi à la Chambre.

Conformément à son Ordre de renvoi du jeudi 20 février 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-53 et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes :

Article 4

Retrancher la ligne 16, à la page 2, et la remplacer par ce qui suit :

« d'une organisation internationale d'États ou d'une »

Retrancher la ligne 13, à la page 4, et la remplacer par ce qui suit :

« vices, opérations, navires ou aéronefs déterminés ou cer- »

Retrancher la ligne 19, à la page 4, et la remplacer par ce qui suit :

« vant à l'étranger à procéder à une opération ou catégorie d'opérations »

Article 5

Retrancher les lignes 2 à 8, à la page 5, et les remplacer par ce qui suit :

« réserve du rang que les droits et intérêts — garantis ou non — détenus par d'autres personnes que l'État étranger visé par le décret mentionné au paragraphe (1), qu'une personne se trouvant sur son territoire ou qu'un de ses nationaux ne résidant pas au Canada auraient eu, en l'absence du présent article, par rapport aux droits et intérêts de Sa Majesté ou du propriétaire. »

Article 7

Retrancher la ligne 36, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit :

« à l'une ou l'autre chambre en vue de la modification ou de l'annu- »

Retrancher la ligne 10, à la page 6, et la remplacer par ce qui suit :

« male de trois heures ou d'une durée maximale supérieure que fixe la chambre, avec le consentement unanime de ses membres; le débat terminé le »

Retrancher la ligne 22, à la page 6, et la remplacer par ce qui suit :

« durée maximale de trois heures ou d'une durée maximale supérieure que fixe la chambre, avec le consentement unanime de ses membres; le débat »

Retrancher la ligne 29, à la page 6, et la remplacer par ce qui suit :

« prévues au présent article est annulé ou modifié à comp- »

Add immediately after line 14, on page 7, the following:

"(9) The Governor in Council shall submit a full report on the operation of any order or regulation made pursuant to the Act within sixty sitting days after the said order or regulation has ceased to have effect and the report shall be referred to a committee to be designated by each House of Parliament."

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 and 10 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Insérer immédiatement à la suite de la ligne 6, à la page 7, ce qui suit :

« (9) Dans les soixante jours de séance qui suivent la fin de l'application d'un décret ou règlement pris en vertu de la présente loi, le gouverneur en conseil soumet un rapport complet sur cette application. Ce rapport est déféré au comité chargé par chacune des chambres du Parlement de l'examiner. »

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules n^os^ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

BILL ATTEWELL,
Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 5, 1992
(11)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures, met at 9:10 o'clock a.m. this day, in Room 237-C, Centre Block, the Chairman, Bill Attewell, presiding.

Members of the Committee present: Lloyd Axworthy, David Bjornson, Benno Friesen, Charles Langlois, Walter Van De Walle and Stan Wilbee.

Other Member present: Svend Robinson.

In attendance: From the Office of the Law Clerk: Djénane Boulad, Legal Counsel. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Michel Rossignol, Research Officer. *From Journals Branch:* André Gagnon, Procedural Clerk.

Witnesses: From the Department of External Affairs and International Trade: Serge April, Acting Legal Advisor, Bureau of Legal Affairs and Peter Splinter, Trade Law Section, Economic & Trade Law Division, Bureau of Legal Affairs.

The Committee resumed clause-by-clause consideration of Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures.

The witnesses answered questions.

By unanimous consent, the committee reverted to stood Clause 4 and on the amendment of Lloyd Axworthy,—That Clause 4 be amended by striking out lines 37 and 38 and substituting the following therefor:

"(iii) subject to subsection (1.1), a national of that foreign state who does not ordinarily reside in Canada.

(1.1) Except where permitted under the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, an order under paragraph (1)(b)(iii) shall not be made against the property of a foreign national in Canada who is at the material time a convention refugee as defined subsection 2(1) of the Immigration Act.

The question being put on the amendment, it was negatived.

By unanimous consent, the committee reverted to the stood amendment of Svend Robinson and on the amendment to the amendment of Lloyd Axworthy,—That Clause 4 be amended by striking out line 16, at page 3, and substituting the following therefor:

"any person in that foreign state, provided that this paragraph shall not apply to medical supplies or food intended solely for humanitarian purposes;"

Lloyd Axworthy moved,—That the amendment be amended by deleting the word "shall" and replacing it with the word "may".

After debate thereon, by unanimous consent, the amendment was withdrawn.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 MAI 1992
(11)

[*Traduction*]

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, se réunit à 9 h 10, dans la salle 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Bill Attewell (*président*).

Membres du Comité présents: Lloyd Axworthy, David Bjornson, Benno Friesen, Charles Langlois, Walter Van De Walle, Stan Wilbee.

Autre député présent: Svend Robinson.

Aussi présents: Du Bureau des conseillers législatifs: Djénane Boulad, conseillère législative. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Michel Rossignol, attaché de recherche. *De la Direction des Journaux:* André Gagnon, greffier à la procédure.

Témoins: Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur: Serge April, conseiller juridique p.i., Affaires juridiques; Peter Splinter, Section du droit économique, Droit économique et commercial, Affaires juridiques.

Le Comité reprend l'examen détaillée du projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales.

Les témoins répondent aux questions.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 4 et à l'amendement de Lloyd Axworthy,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 33, page 2, par ce qui suit:

«habituellement au Canada ou en leur nom, sauf sous réserve du paragraphe (1.1) quant à un des nationaux d'un État étranger qui ne réside pas habituellement au Canada.

(1.1) Sauf dans la mesure où la Convention de Genève sur le statut de réfugié le permet, il est interdit de prendre un décret visant les biens d'un des nationaux d'un État étranger qui ne réside pas habituellement au Canada si celui-ci est un réfugié au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur l'immigration, ou un demandeur du statut de réfugié au sens du paragraphe 31.1(1) de cette loi.

L'amendement est mis aux voix et rejeté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'amendement de Svend Robinson et au sous-amendement de Lloyd Axworthy,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 17, page 3, par ce qui suit:

«trouve — les produits alimentaires et fournitures médicales destinés exclusivement à des fins humanitaires n'étant pas visés par le présent alinéa;»

Lloyd Axworthy propose,—Que l'amendement soit modifié en remplaçant «n'étant pas visés par le» par «pouvant être soustraits à l'application du».

Après débat, avec le consentement unanime, l'amendement est retiré.

By unanimous consent, the committee reverted to the stood amendment of Svend Robinson,—That Clause 4 be amended by striking out line 19, at page 3, and substituting the following therefor:

"outside Canada of any non-humanitarian technical date to"

By unanimous consent, the amendment was withdrawn.

By unanimous consent, the committee reverted to the stood amendment of Svend Robinson,—That Clause 4 be amended by striking out line 33, at page 3, and substituting the following therefor:

"Canada of financial services or any other non-humanitarian"

By unanimous consent, the amendment was withdrawn.

By unanimous consent, the committee reverted to the stood amendment of Lloyd Axworthy,—That Clause 4 be amended by striking out line 6, at page 4, and substituting the following therefor:

"foreign state.

(2.1) Paragraph (2)(b) does not apply in respect of goods that are exported, sold, supplied or shipped to a foreign state for medical or humanitarian purposes.

(2.2) Paragraph (2)(e) does not apply in respect of medical or humanitarian services or local community development projects."

By unanimous consent, the amendment was withdrawn.

Clause 4, as amended, carried on division.

By unanimous consent, the committee reverted to stood Clause 6 and on the amendment of Svend Robinson,—That Clause 6 be amended by striking out line 23, at page 5, and substituting the following therefor:

"(3) The Governor in Council shall, by"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived.

By unanimous consent, the committee reverted to the stood amendment of Lloyd Axworthy,—That Clause 6 be amended by striking out line 34, at page 5, and substituting the following therefor:

"Act.

(4) Unless a claim for compensation is paid or is publicly acknowledged as payable in full, within sixty days of receiving the claim, the Minister designated under subsection (3) shall table in the House of Commons the documentation received in support of the claim and the claim shall be deemed referred to the House of Commons standing committee charged with external affairs.

(5) The House of Commons standing committee to which a claim is referred under subsection (4) shall consider the claim and report to the House and in its report the standing committee may make recommendations in respect of payment of compensation of the claimant.

(6) Where the Governor-in-Council has not, within thirty days of the tabling of a report under subsection (5), awarded the claimant compensation in an amount not less

Du consentement unanime, le Comité revient à l'amendement de Svend Robinson,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 21, page 3, par ce qui suit:

«l'étranger de données techniques autres qu'à caractère humanitaire à cet État»

Du consentement unanime, l'amendement est retiré.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'amendement de Svend Robinson,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 33, page 3, par ce qui suit:

«à l'étranger de services n'ayant pas un caractère humanitaire, notamment de ser-»

Du consentement unanime, l'amendement est retiré.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'amendement de Lloyd Axworthy,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 8, page 4, par ce qui suit:

«que le survol du Canada par ces aéronefs.

(2.1) L'alinéa 2b) ne s'applique pas aux marchandises exportées, vendues, fournies ou expédiées à un État étranger à des fins médicales ou humanitaires.

(2.2) L'alinéa 2e) ne s'applique pas aux services médicaux ou humanitaires non plus qu'aux projets de développement des collectivités locales.»

Du consentement unanime, l'amendement est retiré.

L'article 4, modifié, est adopté avec dissidence.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 6 et à l'amendement de Svend Robinson,—Que l'article 6 soit modifié en remplaçant les lignes 19 et 20, à la page 5, par ce qui suit:

«(3) Le gouverneur en conseil, par décret, charge un ministre de recevoir et»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et rejeté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'amendement de Lloyd Axworthy,—Que l'article 6 soit modifié en remplaçant la ligne 27, à la page 5, par ce qui suit:

«décret ou règlement pris sous son régime.

(4) Dans le cas de rejet de la demande d'indemnisation visée au paragraphe (3), ou d'indemnisation inférieure au montant demande, la personne peut demander à la Chambre des communes d'examiner à nouveau sa demande.

(5) La demande de nouvel examen visée au paragraphe (4) est déposée auprès du greffier de la Chambre des communes.

(6) Le président de la Chambre des communes défère la demande visée au paragraphe (4) au comité permanent de la Chambre des affaires étrangères et du commerce extérieur pour qu'il procède au nouvel examen de la demande d'indemnisation.

(7) Après avoir procédé au nouvel examen visé au paragraphe (6), le comité permanent de la Chambre des

that the amount recommended in the report, the Minister designated under subsection (3) shall appoint a person as a commissioner under Part II of the Inquiries Act to investigate the claim and to make recommendations to the Governor-in-Council in respect of the claim, including the amount of compensation, if any, to be paid to the claimant.

(7) Where the Governor-in-Council does not follow any of the recommendations of the commissioner appointed under subsection (6), the Minister designated under subsection (3) shall table in the House of Commons the reasons for not adopting the recommendations of the commissioner."

The question being put on the amendment, it was negatived.

Clause 6 carried.

By unanimous consent, the committee reverted to stood Clause 7 and on the amendment of Lloyd Axworthy,—That Clause 7 be amended by striking out line 40, and substituting the following therefor:

"made.

(1.1) For purposes of subsection (1), where the Secretary of State for External Affairs is of the opinion that the situation in respect of which an order or regulation is made under section 4 is urgent, the member of the Queen's Privy Council for Canada having responsibility under subsection (1) may request the Speaker of the House of Commons to refer the order or regulation to the House of Commons standing committee charged with external affairs for approval on behalf of Parliament and the Speaker shall immediately refer the order or regulation to the standing committee.

(1.2) Where an order or regulation made under section 4 is referred under subsection (1.1) to the House of Commons standing committee charged with external affairs,

(a) subsections (2), (3) and (4) do not apply in respect of the House of Commons unless the matter is reported to the House under paragraph (b),

(b) the standing committee may decline to approve the order or regulation and report the matter to the House for approval of the order or regulation by Parliament in accordance with this section."

The question being put on the amendment, it was negatived.

communes des affaires étrangères et du commerce extérieur peut :

a) si la demande d'indemnisation avait été rejetée par le ministre ou le gouverneur en conseil, confirmer cette décision ou l'infirmer et accorder l'indemnisation qu'il considère appropriée;

b) si la demande d'indemnisation avait été accueillie en partie seulement par le ministre ou le gouverneur en conseil, confirmer cette décision ou la modifier en accordant une indemnité plus élevée.

(8) La décision du comité permanent de la Chambre des communes des affaires étrangères et du commerce extérieur est définitive. Elle lie Sa Majesté et a les mêmes effets que s'il s'agissait d'un décret du gouverneur en conseil.

(9) Sous réserve du paragraphe (10), le paiement de l'indemnité accordée en vertu du paragraphe (7) est fait sur le Trésor.

(10) Nul paiement ne peut être fait sur le Trésor en vertu du paragraphe (9), avant l'affectation d'un crédit à cette fin par le Parlement.»

L'amendement est mis aux voix et rejeté.

L'article 6 est adopté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'amendement de Lloyd Axworthy,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 33, à la page 5, par ce qui suit:

«chambre qui suivent leur prise.

(1.1) Pour l'application du paragraphe (1), dans le cas où le Secrétaire d'État pour les Affaires extérieures estime que le cas qui a amené la prise du règlement ou du décret est urgent, le membre du Conseil privé pour le Canada désigné, en vertu du paragraphe (1), pour assurer l'exécution de la loi peut demander au président de la Chambre des communes de déférer le décret ou le règlement au comité permanent de la Chambre des communes des affaires étrangères et du commerce extérieur pour que celui-ci l'approuve au nom du Parlement. Dès lors, le président de la Chambre défère immédiatement le décret ou le règlement audit comité permanent.

(1.2) Dans le cas de renvoi du décret ou du règlement pris en vertu de l'article 4 au comité permanent de la Chambre des communes des affaires étrangères et du commerce extérieur par application du paragraphe (1.2) :

a) les paragraphes (2), (3) et (4) ne s'appliquent pas à la Chambre des communes sauf si celle-ci a reçu rapport sur la question conformément à l'alinéa b);

b) le comité permanent peut refuser d'approuver le décret ou le règlement et faire rapport de la question à la Chambre pour que le décret ou le règlement reçoive l'approbation du Parlement conformément au présent article.»

L'amendement est mis aux voix et rejeté.

Svend Robinson moved,—That Clause 7 be amended by striking out lines 13 to 15, at page 6, and substituting the following therefor:

"take up and consider the motion."

The question being put on the amendment, it was negatived.

By unanimous consent, the committee reverted to the stood amendment of Svend Robinson,—That Clause 7 be amended by striking out line 19, at page 6, and substituting the following therefor:

"tion for not more than six hours or such longer period as the House may agree and, on"

By unanimous consent, the amendment was withdrawn.

By unanimous consent, the committee reverted to the stood amendment of Svend Robinson,—That Clause 7 be amended by striking out line 40, at page 6, and substituting the following therefor:

"than six hours or such longer period as the House may agree and, on the conclusion of".

By unanimous consent, the amendment was withdrawn.

Svend Robinson moved,—That Clause 7 be amended by

(a) striking out line 19, at page 6, and substituting the following therefor:

"tion for not more than three hours or such longer period as that House may, with the unanimous consent of its members, fix and, on"

(b) striking out line 40, at page 6, and substituting the following therefor:

"than three hours or such longer period as that House may, with the unanimous consent of its members, fix and, on the conclusion of"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 7, as amended, carried on division.

Clause 1 carried.

The Title carried.

The Bill, as amended, carried on division.

Ordered,—That the Chairman report the Bill, as amended, to the House.

At 9:50 o'clock a.m., it was agreed,—That the Committee adjourn.

Bill Farrell

Clerk of the Committee

Svend Robinson propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant les lignes 12 à 15, à la page 6, par ce qui suit:

«remise.»

L'amendement est mis aux voix et rejeté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'amendement de Svend Robinson,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 22, à la page 6, par ce qui suit:

«durée maximale de six heures ou, le cas échéant, d'une durée maximale supérieure agréée par la chambre; le débat»

Du consentement unanime, l'amendement est retiré.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'amendement de Svend Robinson,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 10, à la page 6, par ce qui suit:

«male de six heures ou, le cas échéant, d'une durée maximale supérieure agréée par la Chambre; le débat terminé, le»

Du consentement unanime, l'amendement est retiré.

Svend Robinson propose,—Que l'article 7 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 10, à la page 6, ce qui suit:

«male de trois heures ou d'une durée maximale supérieure que fixe la Chambre, avec le consentement unanime de ses membres; le débat terminé le»

b) en remplaçant la ligne 22, à la page 6, ce qui suit:

«durée maximale de trois heures ou d'une durée maximale supérieure que fixe la Chambre, avec le consentement unanime de ses membres; le débat»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 7, modifié, est adopté avec dissidence.

L'article 1 est adopté.

Le titre est adopté.

Le projet de loi, modifié, est adopté avec dissidence.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre du projet de loi modifié.

À 9 h 50, il est convenu,—Que la séance soit levée.

Le greffier du Comité

Bill Farrell

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Tuesday, May 5, 1992

• 0913

The Chairman: The meeting will come to order. Members of the committee, we're here to conclude clause-by-clause consideration Bill C-53. There are 11 amendments that were stood to clauses 4, 6 and 7, and I understand they've been circulated. I now need unanimous consent to consider stood clause 4 and Mr. Axworthy's amendment L-2.

Some hon. members: Agreed.

On clause 4—*Orders and regulations*

The Chairman: Mr. April, are there any comments you have with regard to amendment L-2?

Mr. Serge April (Acting Legal Advisor, Bureau of Legal Affairs, External Affairs and International Trade Canada): No. The new text is obviously a new text which, I think, reflects the conclusions of the discussion at the last meeting.

Mr. Robinson (Burnaby—Kingsway): Mr. Chairman, I want to ask a question of Mr. April on this proposal because we've now received a copy of the background legal opinion prepared by Justice with respect to the definition of ordinarily resident in Canada.

According to this legal opinion, which was prepared by Mr. Flutowski, the counsel, the refugee claimants who have been in Canada, and in some cases may have been in Canada for some time, may in fact be interpreted by the courts as included under the definition of ordinarily resident. I believe that is the thrust of this legal opinion. Since ordinarily resident in Canada is not defined, it states—and I guess these are the key words:

• 0915

With respect to this particular Bill, I am of the view that a court, when asked to interpret the term, would go to great lengths in seeking to construe the meaning of "ordinarily reside in Canada" in favour of a refugee.

It also talks about individuals spending several years in Canada waiting for a hearing to determine their refugee status. He then says, "I think it plausible that the courts, at least to some extent", might look to an act such as the Income Tax Act for guidance in constructing a definition for Bill C-53.

Then it states in the final sentence of that paragraph:

I think that it would follow that a person seeking permanent residence in Canada by claiming to be a refugee must have formed the intent to ordinarily reside in Canada.

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mardi 5 mai 1992

Le président: La séance est ouverte. Membres du comité, nous sommes réunis ce matin pour achever l'étude article par article du projet de loi C-53. Nous allons étudier 11 amendements qui ont été réservés aux articles 4, 6 et 7, et je crois savoir qu'on vous en a remis copie. Il me faut maintenant votre consentement unanime pour étudier l'article 4, qui a été réservé, ainsi que l'amendement L-2 de M. Axworthy.

Des voix: D'accord.

Article 4—*Décrets et règlements*

Le président: Monsieur April, avez-vous des observations à faire sur l'amendement L-2?

M. Serge April (conseiller juridique par intérim, Direction générale des affaires juridiques, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada): Non. Il s'agit de toute évidence d'un nouveau texte qui, à mon avis, reflète les conclusions des discussions qui ont eu lieu à la dernière séance.

M. Robinson (Burnaby—Kingsway): Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. April sur cette proposition, parce que nous venons de recevoir copie d'un avis juridique préparé par le ministère de la Justice sur la définition du national qui réside habituellement au Canada.

Selon cette opinion juridique, qui a été préparée par M. Flutowski, le conseiller juridique, les tribunaux peuvent en fait considérer que les revendicateurs du statut de réfugié qui sont déjà au Canada, et qui en certains cas sont au Canada depuis déjà un bon moment, répondent à la définition du national qui réside habituellement au Canada. Je crois que c'est là l'idée force de cette opinion juridique. Étant donné qu'on ne définit pas le national qui réside habituellement au Canada, il est dit—et je crois que ce sont les mots clés:

Pour ce qui est de ce projet de loi, je suis d'avis que le tribunal auquel on demanderait d'interpréter ce terme invoquerait tous les arguments possibles pour donner à l'expressionn «qui réside habituellement au Canada» un sens qui soit favorable au réfugié.

L'opinion mentionne aussi les personnes qui attendent depuis plusieurs années au Canada l'audience où l'on déterminera leur statut de réfugié. Il est possible à mon avis que les tribunaux, du moins dans une certaine mesure, se servent de lois comme la Loi de l'impôt sur le revenu pour définir les termes du projet de loi C-53.

Il est dit ensuite à la dernière phrase de ce paragraphe:

À mon avis, il s'ensuit que la personne qui veut résider de façon permanente au Canada en faisant valoir son statut de réfugié doit avoir formé l'intention de résider habituellement au Canada.

[*Text*]

As I understand it, then, the thrust of this legal opinion is that the courts may rule that a refugee claimant in fact is ordinarily resident in Canada for the purposes of this act. Is that your understanding of the legal opinion as well, Mr. April?

Mr. April: Yes, it is.

Mr. Robinson: If that is the case, then the concern I have about the proposed amendment is that if we are going to expand it, but only expand it to include those who have been explicitly determined to be refugees already, then presumably that would have the effect of excluding refugee claimants. Would it not?

Mr. April: Yes, it would.

Mr. Robinson: So in fact we might very well be narrowing the scope of the legislation in a manner that would exclude the refugee claimants from the definition of ordinarily resident as has been suggested by Mr. Flutowski.

The Chairman: There is a pause for station identification.

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): I was assuming that we had accepted Mr. Axworthy's amendment last week except for the last phrase and that this—

Mr. Robinson: That is really a point based on the department's legal opinion we received subsequent to that time, which was circulated to all members of the committee. It is dated Friday, May 1. That legal opinion indicates that courts may in fact rule that under ordinary residence, as it is stated in the act without expansion, refugee claimants are included. The concern I am raising is that if we include only those who have been determined already to be refugees, then practically speaking, we would be excluding that possibility. I certainly understand that to be the effect of this amendment.

Mr. Friesen: I thought that was the agreement last Wednesday when we met.

Mr. April: We are dealing with a double exclusion here. The effect of the amendment is to exclude a certain number of people, and the original amendment was to exclude a wider group of people. In that sense, I think you are right.

The purpose of drafting it the way it has been drafted now, to reflect the conclusions of the discussion at the last meeting, is indeed to apply the exception to people who have been recognized as refugees after a full-fledged process under the Immigration Act here. The idea was that the exception in the bill would not apply to any foreigner who would land in Canada and within 24 hours would claim refugee status and hence would be protected by this statute, in the sense that his or her property abroad could not be seized in Canada. The intention was, last time, to apply the exception only to those who are what I would call full-fledged refugees, who have gone through the full Immigration Act process and have had the final determination.

[*Translation*]

Donc, si je comprends bien l'idée maîtresse de cette opinion juridique, les tribunaux peuvent décider que le revendicateur du statut de réfugié réside de fait habituellement au Canada pour les besoins de cette loi. Comprenez-vous cette opinion juridique de la même façon, monsieur April?

M. April: Oui.

M. Robinson: Si tel est le cas, ce qui m'inquiète dans l'amendement qui est proposé, c'est que si nous élargissons la définition, mais seulement pour inclure ceux dont le statut de réfugié a été formellement reconnu, cela aura pour effet d'exclure les revendicateurs du statut de réfugié. Est-ce bien cela?

M. April: Oui, c'est bien cela.

M. Robinson: Nous nous trouverions donc à limiter la portée de la loi d'une manière telle qu'on exclurait les revendicateurs du statut de réfugié de la définition du national qui réside habituellement au Canada, comme l'a dit M. Flutowski.

Le président: Nous allons un peu vite ici.

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Je croyais que nous avions accepté l'amendement de M. Axworthy la semaine dernière, sauf pour la dernière phrase, qui dit. . .

M. Robinson: Mon observation est fondée sur l'avis juridique que nous avons reçu du ministère depuis ce temps, et cet avis a été remis à tous les membres du comité. Il est daté du vendredi 1er mai. D'après cet avis juridique, les tribunaux peuvent en fait décider qu'aux termes de la définition de la résidence habituelle, telle qu'elle est exprimée dans la loi sans qu'on l'élargisse, les revendicateurs du statut de réfugié sont inclus. Ce qui m'inquiète, c'est que si nous incluons seulement les réfugiés dont le statut a déjà été formellement reconnu, alors, à toutes fins utiles, nous nous trouverons à exclure cette possibilité. Il est parfaitement clair que tel serait l'effet de cet amendement.

M. Friesen: Je croyais que nous nous étions entendus mercredi dernier, lorsque nous nous sommes rencontrés.

M. April: Il s'agit ici d'une exclusion double. L'amendement a pour effet d'exclure un certain nombre de personnes, et l'amendement original avait pour but d'exclure un plus grand nombre de personnes. En ce sens, je crois que vous avez raison.

Le libellé que nous avons aujourd'hui, qui reflète les conclusions de la discussion de la dernière séance, vise effectivement à appliquer l'exception aux personnes dont le statut de réfugié a été reconnu après l'enquête complète que commande la Loi sur l'immigration. On voulait éviter que l'exception prévue par le projet de loi ne s'applique à l'étranger qui entrerait au Canada et qui demanderait le statut de réfugié dans les 24 heures et, en conséquence, serait protégé par cette loi, dans la mesure où ses biens à l'étranger ne pourraient être saisis au Canada. La dernière fois, l'intention était d'appliquer l'exception seulement à ceux que j'appellerais les réfugiés reconnus, ceux qui se sont pliés à toutes les formalités prévues par la Loi sur l'immigration et dont le statut a été formellement reconnu.

[*Texte*]

• 0920

Mr. Peter Splinter (Trade Law Section, Economic and Trade Law Division, Bureau of Legal Affairs, External Affairs and International Trade Canada): I believe the legal opinion the hon. member is referring to says that a court might determine that someone such as a refugee claimant would be a person ordinarily resident in Canada. There's nothing in the amendment that would remove that possibility. There's nothing that would preclude a court from determining that a refugee claimant is ordinarily resident in Canada.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, with respect, I just don't think that is accurate. If in fact the bill were left to read "a national of that foreign state who does not ordinarily reside in Canada", that would leave to the courts the discretion to determine what is meant by ordinarily resident in Canada. I think we agree on that.

As you know, individuals can spend several years in Canada waiting for a hearing to determine their refugee status. During this time refugees can obtain work permits, own lands, send their children to schools, belong to clubs, and seemingly meet all the other criteria for becoming ordinarily resident in Canada for purposes of legislation where the term is defined, such as the Income Tax Act. What they're saying is there may be circumstances in which a refugee claimant has in fact been in Canada for a long period of time and would satisfy the requirements for ordinary residence.

If we then go beyond that and say "ordinarily resident" does not apply to those who have been determined finally to be refugees, period, presumably the courts would then say that clearly Parliament was intending that this not apply to refugee claimants, that it was only those who have been finally determined to be refugees. I think that is the principle of statutory interpretation.

My own very strong feeling is if we're not prepared to include refugee claimants in the original form Mr. Axworthy had proposed, it is better with the wording in the original bill, which at least gives the courts the discretion in circumstances in which someone has been a claimant and has lived in Canada for some period of time not to be affected by the seizure provisions of the legislation.

Mr. Friesen: My position is that we had agreed—Mr. Axworthy had agreed—to drop the reference to refugee claimants. As you and I and all of us know, refugee claimants can multiply by the thousands within a year. On the skimpiest pretenses they can declare themselves to be claimants. Many of them may in fact be refugees, but they also may not.

It was Mr. Axworthy who agreed when we discussed this to drop that particular reference. I have no problem with going back to the original text. I was simply agreeing with Mr. Axworthy that we include that first part of his

[*Traduction*]

M. Peter Splinter (Section du droit économique, Direction du droit économique et commercial, Direction générale des affaires juridiques, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada): À mon avis, l'avis juridique cité par le député affirme qu'un tribunal peut déterminer que le revendicateur du statut de réfugié peut être considéré comme une personne résidant habituellement au Canada. Rien dans l'amendement n'exclurait cette possibilité. Rien n'empêcherait un tribunal de déterminer qu'un revendicateur du statut de réfugié réside habituellement au Canada.

M. Robinson: Monsieur le président, sauf votre respect, je ne crois pas que cette interprétation soit exacte. Si, en fait, on conservait l'expression du projet de loi qui dit «un des nationaux de cet État étranger qui ne réside pas habituellement au Canada», il appartiendrait alors aux tribunaux de déterminer ce qu'on entend par résider habituellement au Canada. Je pense que nous sommes d'accord sur cela.

Comme vous le savez, il y a des personnes qui attendent pendant plusieurs années au Canada l'audience où l'on déterminera leur statut de réfugié. Pendant ce temps, les réfugiés peuvent obtenir des permis de travail, posséder des biens immobiliers, envoyer leurs enfants à l'école, adhérer à des cercles, et respecter en apparence tous les autres critères de la résidence habituelle au Canada aux fins des lois où cette expression est définie, par exemple, dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Ce qu'on dit, c'est qu'il peut y avoir des circonstances où le revendicateur du statut de réfugié est en fait au Canada depuis un long moment et répond aux exigences de la résidence habituelle.

Si alors nous allons plus loin et disons que l'expression «réside habituellement» ne s'applique pas à ceux dont le statut de réfugié n'a pas été reconnu formellement, les tribunaux pourront alors dire: de toute évidence, le Parlement ne voulait pas que cette mesure s'applique aux revendicateurs du statut de réfugié; il voulait que cette mesure ne s'applique qu'à ceux dont le statut de réfugié était officiellement reconnu. Je pense que c'est là le principe de l'interprétation des lois.

J'ai la ferme conviction que si nous ne sommes pas disposés à inclure les revendicateurs du statut de réfugié dans le libellé initial de M. Axworthy, il vaut mieux conserver le libellé original, qui à tout le moins permet aux tribunaux de soustraire les revendicateurs qui vivent au Canada depuis un certain temps aux mesures de confiscation prévues par la loi.

M. Friesen: Je répondrais à cela que nous nous étions entendus—M. Axworthy était d'accord—pour ne pas mentionner les revendicateurs du statut de réfugié. Vous et moi et nous tous le savons, les revendicateurs du statut de réfugié peuvent se multiplier par milliers en moins d'une année. Ils peuvent se déclarer réfugiés en invoquant les prétextes les plus saugrenus. Beaucoup d'entre eux sont peut-être de vrais réfugiés, mais il y en a aussi beaucoup qui ne le sont pas.

Lorsque nous en avons discuté, c'est M. Axworthy qui s'est dit d'accord pour omettre cette mention. Je suis d'accord pour que l'on conserve le libellé original. J'étais simplement d'accord avec M. Axworthy pour que l'on inclue

[*Text*]

amendment, and therefore the department redrafted that particular amendment in order to tighten up the language, which really contains the provisions Mr. Axworthy was looking for.

We can go back to the original text, if you wish, and simply vote down this one in order to clear the air. But it was an agreement with Mr. Axworthy. I'll give him the last word.

Mr. Axworthy (Winnipeg South Centre): To put it more accurately, I took off the second part of my amendment because the members of the government side indicated clearly they would not support the entire amendment because of concern that refugee claimants might be fraudulent or might be using the refugee claiming process as a way of hiding activity that would normally be covered under this legislation.

• 0925

I think the decision should rest on whether Mr. Robinson's interpretation is accurate that this clause would further restrict a court interpretation, or what we just heard from legal counsel that it would not restrict court interpretation, that it would give more certainty to those who are refugees who had their refugee claims approved, but would not necessarily hinder or restrict the application to refugee claimants if they were to take a court case to try to prove it.

If that were the issue I would still support the amendment on the grounds that at least those who have been given refugee status would not have to go to court to prove their case, which is a pretty time-consuming and expensive process. If, however, there were doubt that this amendment would in fact be restrictive and would automatically exclude all those who were in a claims status and not in a refugee status, then I would withdraw it.

Mr. Friesen: Rather than withdraw, I think we need to act on it.

Mr. Axworthy: Well, just act on it, whatever. That's the important issue. I think we need to get it. I've heard two interpretations. Maybe legal counsel could be more specific.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think we've heard three interpretations. Mr. April, in his original interpretation, was very clear. His assistant suggested another interpretation. But with respect, when you read the wording, and I'm not sure of the name of the other witnesses—

Mr. Splinter: Splinter.

Mr. Robinson: I am not sure whether Mr. Splinter's field is statutory interpretation, but when you read the words about dealing with property situated in Canada that is held by or on behalf of "a national of that foreign state who does not ordinarily reside in Canada", if we add a specific set of words with respect to refugees, "except a person who is finally determined under the Immigration Act to be a refugee", I think it would be quite clear that the courts would not expand beyond that to refugee claimants because, as Parliament, we have said except in the cases of final determination. That was Mr. April's interpretation as well, and I would like to hear from Mr. April with respect to his understanding of the effect of this.

[*Translation*]

la première partie de son amendement, et c'est pourquoi le ministère a récrit cet amendement pour resserrer le libellé, qui contient maintenant les dispositions que réclamait M. Axworthy.

Nous pouvons conserver le libellé initial, si vous le désirez, et nous n'avons qu'à rejeter cet amendement par vote pour faire le vide. Mais nous nous étions entendus avec M. Axworthy. Je lui donne le dernier mot.

M. Axworthy (Winnipeg-Sud-Centre): Pour être précis, j'ai retranché la seconde partie de mon amendement parce que les députés ministériels avaient indiqué clairement qu'ils n'approuveraient pas l'amendement au complet, de crainte que certaines revendications du statut de réfugié ne soient frauduleuses ou que certaines personnes ne se servent du processus de détermination du statut de réfugié pour dissimuler des activités qui seraient normalement visées par cette loi.

Je pense qu'il faut déterminer si l'interprétation de M. Robinson est juste, à savoir si l'article limitera davantage l'interprétation d'un tribunal, ou si ce sera plutôt le contraire, comme l'a expliqué notre conseiller juridique, à savoir qu'il donnerait plus de certitude aux réfugiés dont la demande a été approuvée, sans forcément en limiter l'application à ceux qui ont fait une demande de statut de réfugié, s'ils devaient avoir recours à un tribunal pour tenter de le prouver.

Si c'était leur intention, je serais encore en faveur de l'amendement, car il ferait au moins en sorte que les gens qui se sont vu accorder le statut de réfugié n'aient pas à s'adresser à un tribunal pour justifier leur cause, ce qui coûte très cher et prend beaucoup de temps. Par contre, si cet amendement peut avoir un effet limitatif, et s'il exclut tous ceux qui ont fait une demande de statut de réfugié, et non pas ceux qui ont déjà obtenu le statut de réfugié, je le retirerais.

M. Friesen: Je pense que nous devons nous prononcer sur cet amendement plutôt que de le retirer.

M. Axworthy: Faisons-le, alors. C'est cela qui importe. Nous en avons besoin, je pense. J'ai entendu deux interprétations différentes. Le conseiller juridique pourrait peut-être être un peu plus précis.

M. Robinson: Monsieur le président, je pense que nous avons entendu trois interprétations différentes jusqu'à maintenant. M. April a été très clair dans son interprétation initiale. Son adjoint a proposé une autre interprétation. Mais, en lisant la formulation, et je ne me souviens plus des noms des autres témoins...

M. Splinter: Splinter.

M. Robinson: Je ne sais pas si M. Splinter est expert en matière d'interprétation des règlements, mais au sujet des biens situés en territoire canadien, qui sont détenus par «un national de cet État étranger qui ne réside pas habituellement au Canada», si on ajoutait quelques mots pour les réfugiés, par exemple: «sauf une personne qui est finalement reconnue comme réfugié au sens de la Loi sur l'immigration», je pense qu'il est très évident que les tribunaux n'appliqueraient pas aussi cela aux personnes qui ont fait une demande de statut de réfugié, car, en tant que législateurs, nous avons dit: sauf dans les cas de détermination finale. M. April voyait aussi la chose ainsi, et je voudrais qu'il nous dise lui-même ce qu'il entrevoit comme incidence.

[*Texte*]

Mr. April: I'll put it very simply. I think we could go on and try to discuss this at length. I think both interpretations are. . .I was going to say valid. That's not the right term. They can be made seriously, and obviously we don't know yet whether a court would be convinced by either interpretation. However, this being said, obviously as far as we're concerned the preferred interpretation to us, or the preferred wording, is the one we had to start with, which means that the amendments were not necessary.

Obviously, by adding the amendment, the intention was the one given by Mr. Axworthy to add more certainty that the property in Canada of real refugees could not be seized or sequestered. We thought the original wording would be sufficient. If the committee would wish to come back to the original wording we would also be very happy with this.

The Chairman: With regard to amendment L-2, Mr. Axworthy, what is your pleasure?

Mr. Axworthy: I can't say that I've been convinced by the comments by legal counsel. It's a hard judgment call to make. If he's saying it could be either way—

• 0930

Mr. Friesen: That's what lawyers are made for.

Mr. Axworthy: That's the problem.

The Chairman: Would you wish to withdraw this, Mr. Axworthy and. . .?

Mr. Axworthy: We have to dispose of it.

Mr. Friesen: We have to approve our disapproval, I think; otherwise, it muddies the water.

The Chairman: Do we have agreement that we're going to withdraw amendment L-2?

Mr. Friesen: As I understand the rules, if we withdraw, it could be reintroduced again at report stage. That simply complicates it further. I think we should vote it either up or down. I have no problem with including the revised amendment that includes "except a person who is finally determined under the *Immigration Act* to be a refugee". I think that would add the spirit of what Mr. Axworthy is after. If he wants to move that, that's fine with me.

The Chairman: Let's vote on amendment L-2.

Mr. Robinson: Sir, what are we voting on now? Are we voting on L-2 or the government's revised wording?

The Chairman: No, amendment L-2 as you see it.

Mr. Friesen: I thought it was the government's revised wording, which really restates it in tighter legal language than amendment L-2.

The Chairman: As I understand it, we have to deal with amendment L-2 as it is before you first. I was going to put the question. Those in favour?

[*Traduction*]

M. April: Je vais vous le dire très simplement. Nous pourrions en discuter pendant des heures. Les deux interprétations me paraissent. . . j'allais dire valides. Mais ce n'est pas le bon terme. Les deux interprétations peuvent être présentées, évidemment, mais nous ne savons pas si un tribunal se laisserait convaincre par l'une ou l'autre. Cela dit, évidemment, l'interprétation que nous préférons, ou la formulation que nous préférons, c'est évidemment celle que nous avions au début, ce qui signifie que les amendements ne sont plus nécessaires.

Évidemment, en ajoutant l'amendement, comme l'a expliqué M. Axworthy, on voulait assurer encore davantage que les biens appartenant à de véritables réfugiés, en territoire canadien, ne pourraient pas être saisis ou mis sous séquestre. Nous pensons que la formulation originale est suffisante. Si le comité préfère revenir à la formulation du début, nous l'accepterons volontiers.

Le président: Monsieur Axworthy, au sujet de l'amendement L-2, que voulez-vous faire?

M. Axworthy: Je ne peux pas dire que les observations du conseiller juridique m'ont convaincu. C'est un jugement difficile à faire. Si les deux interprétations pouvaient. . .

M. Friesen: C'est précisément pour cela qu'il y a des avocats.

M. Axworthy: Oui, c'est là le problème.

Le président: Monsieur Axworthy, voulez-vous retirer cet amendement, et. . .?

M. Axworthy: Nous devons trancher.

M. Friesen: Nous devons reconnaître que nous ne sommes pas d'accord, je pense; autrement, cela embrouille les choses.

Le président: Sommes-nous d'accord pour retirer l'amendement L-2?

M. Friesen: Si je comprends bien le Règlement, si l'amendement est retiré, on pourra le présenter de nouveau à l'étape du rapport. Cela ne fait que compliquer les choses. Nous devrions plutôt voter sur l'amendement, je pense. Je n'ai aucune objection à ce que ce soit l'amendement révisé, où l'on dit: «exception faite. . . des personnes auxquelles le statut de réfugié. . . a été définitivement reconnu sous le régime de la Loi sur l'immigration.» Je pense que cela rejoindrait l'esprit de ce que M. Axworthy recherche. S'il veut le proposer, cela me convient parfaitement.

Le président: Votons alors sur l'amendement L-2.

M. Robinson: Monsieur, sur quoi allons-nous voter? Sur l'amendement L-2 ou sur la nouvelle formulation proposée par le gouvernement?

Le président: Non, sur l'amendement L-2, comme nous l'avons ici.

M. Friesen: Je pensais que nous allions voter sur la nouvelle formulation du gouvernement, qui ne fait que reprendre, en réalité, l'amendement L-2, en termes juridiques plus précis.

Le président: Je pense que nous devons d'abord voter au sujet de l'amendement L-2, tel que formulé. Je vais procéder au vote. Ceux qui sont en faveur?

[*Text*]

Amendment negatived [See *Minutes of Proceedings*]

The Chairman: I suggest we go to the document before you. . .on clause 4. The copy was distributed so everyone should have one. We need a mover.

Mr. Axworthy: I think I'm going to reserve on that because I may want to wait. . .it will give me an opportunity to get a better legal reading. If I think it still is in order I'll introduce it when we have the report stage.

Mr. Friesen: Of course, Mr. Axworthy, we have now voted down your amendment.

Mr. Axworthy: It is not the same as this.

The Chairman: Now we will move to amendment N-4.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I have three amendments here that explicitly include within the body of clause 4 the section that allows the imposition of sanctions, which would include an exemption for humanitarian purposes. As I understand it, the response of the government to these is to come back to the exemption provisions in subclauses 4.(3) and 4.(4) and just include in them the fact that these exemptions would be for humanitarian or other purposes, which I would have thought is stating the obvious.

• 0935

That doesn't in any way address the point that the original orders should in fact not apply to humanitarian purposes. It totally fails to respond to the representations that were made by witnesses that the exemption process and the exclusion process is the wrong way to go. These amendments, as far as I'm concerned, don't respond in any effective way to the point that was made by the witnesses or the objective of the amendments. I think in those circumstances, Mr. Chairman, I will not proceed with the amendment, but rather put that at report stage.

Mr. Friesen: I just wonder how many of these we want to repeat at report stage.

Speaking first of all to your point, I would think the amendment the staff provided broadens your point and gives an opportunity that is reflected in the entire legislation rather than just under paragraph 4.(2)(c).

Mr. Robinson: It is under a number of the provisions.

Mr. Friesen: This is in amendments N-4, N-5 and N-6?

Mr. Robinson: That's correct.

Mr. Friesen: It seems to me your purpose is enhanced by moving it to the other subclause, which would be on page 4.

Mr. Axworthy: Mr. Chairman, it's an offer of withdrawal. If we want to present it at report stage that's a parliamentary right. There's no point arguing over it. We're already 10 minutes over time, so let's move on.

[*Translation*]

L'amendement est rejeté [voir *Procès-verbaux*]

Le président: Je propose maintenant de passer au document que vous avez en main. . . au sujet de l'article 4. Vous devriez tous en avoir une copie. Il nous faut quelqu'un pour le proposer.

M. Axworthy: Je pense que je vais m'abstenir au sujet de cet amendement, car je devrais peut-être attendre. . . Cela me permettra d'obtenir une meilleure interprétation juridique. Si je juge après coup qu'il est encore justifié, je le présenterai de nouveau à l'étape du rapport.

M. Friesen: Évidemment, monsieur Axworthy, nous avons rejeté votre amendement.

M. Axworthy: Non, c'est d'un autre amendement qu'il s'agit.

Le président: Nous allons maintenant passer à l'amendement N-4.

M. Robinson: Monsieur le président, j'ai ici trois amendements qui prévoient explicitement, dans l'article 4, l'article permettant l'imposition de sanctions, une exemption à des fins humanitaires. Si j'ai bien compris, le gouvernement voudrait que l'on se contente d'une mention, aux paragraphes 4.(3) et 4.(4), disant que ces exemptions ont un but humanitaire ou autre, ce qui reviendrait tout simplement, selon moi, à répéter une évidence.

Cela ne tient absolument pas compte du fait que les décrets ne devraient pas s'appliquer, initialement, à des fins humanitaires. Cela ne tient absolument pas compte non plus de ce qu'ont dit certains témoins, à savoir que les exemptions et les exclusions ne sont pas la solution au problème. Ces amendements ne règlent pas vraiment le problème qu'ont soulevé les témoins ou ne satisfont pas à l'objectif des amendements. Cela dit, monsieur le président, je vais m'abstenir pour l'instant, et je proposerai plutôt cet amendement à l'étape du rapport.

M. Friesen: Je me demande bien combien de ces amendements on a l'intention de répéter à l'étape du rapport.

Au sujet du point que vous avez soulevé, premièrement, je pense que l'amendement que les fonctionnaires ont proposé élargit l'argument que vous avez formulé et permet que cela se reflète dans tout le projet de loi plutôt qu'uniquement à l'alinéa 4.(2)c).

M. Robinson: Il porte sur un certain nombre de dispositions.

M. Friesen: On le retrouve dans les amendements N-4, N-5 et N-6, n'est-ce pas?

M. Robinson: C'est juste.

M. Friesen: Il me semble que vous avez une meilleure possibilité d'atteindre votre but si on l'ajoute à l'autre paragraphe, à la page 4.

M. Axworthy: Monsieur le président, il s'agit d'une offre pour retirer l'amendement. Si nous voulons le présenter de nouveau à l'étape du rapport, nous en avons le privilège. À quoi bon argumenter là-dessus? Nous avons déjà dix minutes de retard. Continuons.

[*Texte*]

The Chairman: All right. Is there unanimous consent to withdraw?

Mr. Friesen: I would rather vote on these and clear the air on them.

Mr. Robinson: Just so I'm clear, Mr. Friesen, I don't intend to introduce a lot of amendments at report stage, but this is one of the key areas I would want to proceed on at report stage. I hope that will not be blocked by forcing a vote. I can certainly give Mr. Friesen the undertaking that there will not be a whole raft of amendments, but this is. . . I think he recognizes that in terms of the arguments I have made.

Mr. Friesen: If it is our belief that your goal is enhanced by introducing it in, I believe it's subclause 4.(2)4 on page 4—

Mr. Axworthy: Then we need another vote on it.

Mr. Friesen: —then we have to act on that in the House and introduce our amendment if we want to meet with your provisions and your goals, be that as it may.

Mr. Robinson: I'm just suggesting that I don't believe it does meet the objective, Mr. Chairman, because it's still part of the exemption order, the exclusion order. This is one of the major areas of concern with respect to the bill. I would perfer to move at report stage on this particular amendment. Then the government can defeat it if it chooses.

Mr. Friesen: But then there are also some consequential amendments to other clauses as a result of it. You have four of them here, three of yours and one of Mr. Axworthy's.

Mr. Robinson: I will be moving N-4, just so that's clear.

The Chairman: Do we have unanimous consent to withdraw amendment N-4?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Do we have consent to withdraw amendments N-5 and N-6?

Mr. Friesen: Mr. Robinson, do you plan to introduce amendments on N-5 and N-6 too?

Mr. Robinson: No.

The Chairman: Is there consent to withdraw all of these?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Robinson: Are you proceeding with your amendment to clause 4?

Mr. Friesen: I'll have to decide that.

Clause 4 as amended agreed to on division

[*Traduction*]

Le président: Très bien. Y a-t-il consentement unanime à ce que l'amendement soit retiré?

M. Friesen: Je préférerais que nous votions sur ces amendements. Cela éclaircirait un peu le paysage.

M. Robinson: Permettez-moi d'apporter une précision, monsieur Friesen. Je n'ai pas l'intention de présenter de nombreux amendements à l'étape du rapport, mais celui-ci est particulièrement important, et je le présenterai de nouveau à l'étape du rapport. J'espère que vous ne m'en empêcherez pas par un vote. Je peux sûrement donner à M. Friesen la certitude que je ne présenterai pas toute une série d'amendements à l'étape du rapport, mais celui-ci. . . Je pense qu'il est en mesure de le reconnaître, à la lumière des arguments que j'ai présentés.

M. Friesen: Si nous sommes d'avis que votre objectif sera atteint si vous pouvez le présenter, au paragraphe 4.(4), je crois, à la page 4. . .

M. Axworthy: Il faudra alors voter encore une fois.

M. Friesen: . . .nous devons faire le nécessaire à la Chambre, et présenter notre amendement, si nous voulons satisfaire à vos conditions et à vos objectifs, quels qu'ils soient.

M. Robinson: Je dis simplement que je ne pense pas que l'objectif soit atteint, monsieur le président, parce que cela figure encore dans les dispositions concernant les exemptions et les exclusions. C'est l'une des principales craintes qui subsistent au sujet du projet de loi. Je préférerais attendre à l'étape du rapport, pour ce qui est de cet amendement en particulier. Le gouvernement pourra alors le rejeter s'il le veut.

M. Friesen: Mais cet amendement entraîne aussi un certain nombre d'amendements corrélatifs à d'autres articles. Il y en a quatre ici, trois qui sont de vous, et un de M. Axworthy.

M. Robinson: Je vais donc proposer le N-4, uniquement pour que ce soit clair.

Le président: Y a-t-il consentement unanime à ce que l'amendement N-4 soit retiré?

Des voix: D'accord.

Le président: Y a-t-il consentement à ce que les amendements N-5 et N-6 soient retirés?

M. Friesen: Monsieur Robinson, avez-vous l'intention de présenter aussi les amendements N-5 et N-6?

M. Robinson: Non.

Le président: Y a-t-il consentement à ce que ces amendements soient retirés?

Des voix: D'accord.

M. Robinson: Allez-vous présenter votre amendement à l'article 4?

M. Friesen: Je vais devoir y réfléchir encore.

L'article 4 modifié est adopté avec dissidence

[*Text*]

• 0940

On clause 6—*Enforcement*

The Chairman: We will consider amendment N-8.

Mr. Robinson: This was an amendment simply to ensure the Governor in Council does in fact designate a minister of the Crown for purposes of compensation. I move amendment N-8. [See *Minutes of Proceedings*]

Mr. Friesen: That's a principle we can't accept. It makes it obligatory, and I don't think we can do that. The triggering is an allocation rather than a finding. We have to turn that down.

Amendment negatived

Mr. Axworthy: I move amendment L-3 and call for the question. [See *Minutes of Proceedings*]

Amendment negatived

Clause 6 agreed to

On clause 7—*Tabling in Parliament*

Mr. Axworthy: I move amendment L-5 and call for the question. [*See Minutes of Proceedings.*]

Amendment negatived

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I move amendment N-12. [See *Minutes of Proceedings*]

This would simply ensure that because one House is seized of debate on the order of regulation, this would not preclude the other House from considering it.

Amendment negatived

The Chairman: What about amendment N-13, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think a government amendment was proposed on this, giving the House discretion to proceed, with the unanimous consent of its members, for a longer period of time. While certainly I would have preferred the formulation as I originally presented it, I will not proceed with that and rather would move the amendment to clause 7 that has been circulated.

The Chairman: First the withdrawal. Do we have consent to withdraw amendment N-13?

Some hon. members: Agreed

Amendment withdrawn

The Chairman: Now Mr. Robinson moves the amendment on clause 7, page 6. [See *Minutes of Proceedings*]

Mr. Robinson: So moved.

Amendment agreed to

The Chairman: Amendment N-15, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: That's been withdrawn as well, Mr. Chairman.

[*Translation*]

Article 6—*Ministre*

Le président: Nous allons maintenant discuter de l'amendement N-8.

M. Robinson: Cet amendement n'a pour but que d'assurer que le gouverneur en conseil désigne un ministre de la Couronne aux fins de l'examen des demandes d'indemnisation. Je propose l'amendement N-8. [Voir *Procès-verbaux*]

M. Friesen: Nous ne pouvons accepter ce principe. Cela rend la chose obligatoire, et je ne pense pas que nous puissions le faire. Il ne s'agit que d'une demande qui est formulée. On n'agit pas à partir d'une constatation. Nous devons rejeter cet amendement.

L'amendement est rejeté

M. Axworthy: Je propose l'amendement L-3, et je demande le vote. [Voir *Procès-verbaux*]

L'amendement est rejeté

L'article 6 est adopté

Article 7—*Dépôt devant les chambres*

M. Axworthy: Je propose l'amendement L-5, et je demande le vote. [Voir *Procès-verbaux*].

L'amendement est rejeté

M. Robinson: Monsieur le président, je propose l'amendement N-12. [Voir *Procès-verbaux*].

Cet amendement ferait tout simplement en sorte que lorsqu'une des chambres aurait entrepris un débat sur le décret ou le règlement, cela n'empêcherait pas l'autre chambre d'en faire autant.

L'amendement est rejeté

Le président: Et au sujet de l'amendement N-13, Monsieur Robinson?

M. Robinson: Monsieur le président, je pense que le gouvernement a proposé un amendement qui donne à la Chambre la possibilité de prolonger le débat, moyennant le consentement unanime de ses membres. J'aurais sûrement préféré la formulation que j'ai présentée au début, mais je m'abstiendrai, et je proposerai plutôt l'amendement à l'article 7, qui a été distribué.

Le président: Retirons d'abord l'amendement. Y a-t-il consentement à ce que l'amendement N-13 soit retiré?

Des voix: D'accord.

L'amendement est retiré

Le président: Maintenant, M. Robinson présente l'amendement à l'article 7, à la page 6. [Voir *Procès-verbaux*].

M. Robinson: Je le propose.

L'amendement est adopté

Le président: Monsieur Robinson, l'amendement N-15?

M. Robinson: Cet amendement a aussi été retiré, monsieur le président.

[*Texte*]

Clause 7 as amended agreed to on division

Clause 1 agreed to

The Chairman: Shall the title carry?

• 0945

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall Bill C-53 as amended carry?

Mr. Friesen: On a point of order, did we in fact pass the concluding clauses, 8, 9, 10, 11?

Mr. Wilbee (Delta): We did the other day.

The Chairman: Shall Bill C-53 as amended carry?

Some hon. members: Agreed.

An hon. member: On division.

The Chairman: Shall I report Bill C-53 as amended to the House?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: If there is no further business, then I declare this meeting adjourned.

[*Traduction*]

L'article 7 modifié est adopté avec dissidence

L'article 1 est adopté

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le projet de loi C-53 modifié est-il adopté?

M. Friesen: J'invoque le Règlement. Avons-nous adopté les derniers articles du projet de loi: les articles 8, 9, 10, 11?

M. Wilbee (Delta): Nous l'avons fait l'autre jour.

Le président: Le projet de loi C-53 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Une voix: Avec dissidence.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi C-53 modifié à la Chambre?

Des voix: D'accord.

Le président: S'il n'y a rien d'autre, la séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of External Affairs and International Trade:

Serge April, Acting Legal Advisor, Bureau of Legal Affairs;

Peter Splinter, Trade Law Section, Economic & Trade Law Division, Bureau of Legal Affairs.

TÉMOINS

Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur:

Serge April, conseiller juridique p.i., Affaires juridiques;

Peter Splinter, Section du droit économique, Droit économique et commercial, Affaires juridiques.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Governm
Publicati

CANADA

INDEX

LEGISLATIVE COMMITTEE ON

Bill C–53

Special Economic Measures Act

LIBRARY
NOV 1992
UNIVERSITY OF TORONTO

HOUSE OF COMMONS

Issues 1–10 • 1991–1992 • 3rd Session • 34th Parliament

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE TO THE USER

This index is subject-based and extensively cross-referenced. Each issue is recorded by date; a list of dates may be found on the following page.

The index provides general subject analysis as well as subject breakdown under the names of Members of Parliament indicating those matters discussed by them. The numbers immediately following the entries refer to the appropriate pages indexed. The index also provides lists.

All subject entries in the index are arranged alphabetically, matters pertaining to legislation are arranged chronologically.

A typical entry may consist of a main heading followed by one or more sub-headings.

Income tax
Farmers
Capital gains

Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash.

Capital gains *see* Income tax—Farmers

The most common abbreviations which could be found in the index are as follows:

1r, 2r, 3r, = first, second, third reading A = Appendix amdt. = amendment Chap = Chapter g.r. = government response M. = Motion o.q. = oral question qu. = question on the *Order Paper* R.A. = Royal Assent r.o. = return ordered S.C. = Statutes of Canada S.O. = Standing Order

Political affiliations:

BQ	Bloc Québécois
Ind	Independent
Ind Cons	Independent Conservative
L	Liberal
NDP	New Democratic Party
PC	Progressive Conservative
Ref	Reform Party of Canada

For further information contact the
Index and Reference Service — (613) 992-8976
FAX (613) 992-9417

INDEX

HOUSE OF COMMONS LEGISLATIVE COMMITTEE

THIRD SESSION—THIRTY-FOURTH PARLIAMENT

DATES AND ISSUES

—1992—

February:	27th, 1.
March:	10th, 1; 17th, 2; 19th, 3; 24th, 4; 26th, 5; 31st, 6.
April:	2nd, 7; 28th, 8; 29th, 9.
May:	5th, 10.

April, Serge (External Affairs and International Trade Department)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **9**:10-4, 16-20, 22-3, 27-8, 30, 34-5, 38-9, 41, 47-9, 51, 63; **10**:9-10, 13

Arab Canadians
Document, *Canadian Security Intelligence Service and the Arab-Canadian Community*, **5**:16-7

Assets *see* Economic sanctions—Iraq—Legislation

Attewell, Bill (PC—Markham—Whitchurch—Stouffville) (Chairman)
Economic sanctions, **2**:20; **4**:13; **6**:12-3
Procedure and Committee business
Acting Chairman taking Chair, **2**:21; **9**:43
Bills, clause by clause study, **4**:17; **8**:30-1
Briefs, distributing, **1**:10; **2**:4, 14; **8**:4
Chairman, appointment by Speaker, **1**:6
Documents, distributing, **8**:20
Meeting, extending, **9**:36
Minister appearing before Committee, **1**:7
Organization meeting, **1**:6-10
Printing minutes and evidence, **1**:8-9
M. (Wilbee), **1**:6
Questioning of witnesses, time limits, M. (White), **1**:6
Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, M. (Gustafson), **1**:6
Research, legal counsel, **8**:30
Staff
Introducing, **1**:6
Support/secretarial, M. (Kilgour), **1**:7
Witnesses
Expenses, M. (Ferland), **2**:13
Inviting, **1**:7-9, 23-4; **2**:13; **4**:17
References, appointment as Chairman, **1**:6
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **2**:20; **4**:13; **6**:12-3

Axworthy, Hon. Lloyd (L—Winnipeg South Centre) (Acting Chairman)
Bank for International Settlements, **9**:11
Economic sanctions, **1**:16-21; **2**:8, 17; **8**:10-1, 23-6, 28; **9**:10-2, 14, 20, 25-32, 39-47, 50-2, 54-61; **10**:12-3
External affairs policy, **1**:16
Procedure and Committee business
Bills, **8**:30-1; **10**:14
Research, **8**:23, 30-1
References, designation as Acting Chairman, **2**:21; **3**:4
Refugee claimants, **2**:7-8
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **1**:16-21; **2**:6-9, 16-7; **8**:10-1, 23-6, 28-31; **9**:10-2, 14, 21, 23-32, 34, 36, 39-48, 50-2, 54-63; **10**:12-6
United Nations Security Council, **8**:28-9
United States, **2**:6-7

Baillie, James C. (Canadian Bankers' Association)
References, **8**:16
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **8**:20-5

Bank for International Settlements
Economic sanctions, proposed role, **8**:28-9; **9**:11-2

Berger, David (L—Saint-Henri—Westmount)
Economic sanctions, **1**:8, 10

Berger, David—*Cont.*
Procedure and Committee business
Organization meeting, **1**:8-10
Witnesses, **1**:8

Bjornson, David (PC—Selkirk—Red River)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **2**:12

Brightwell, Harry (PC—Perth—Wellington—Waterloo)
Procedure and Committee business, organization meeting, **1**:8

Burnett, John (Canadian Bankers' Association)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **8**:26-7

Business *see* Economic sanctions—Legislation

Cabinet *see* Economic sanctions—Legislation; External affairs policy

Cambodia *see* External aid

Canada-United States Free Trade Agreement *see* Economic sanctions—Trade

Canadian Arab Federation
Representation, **5**:19-20
See also Organizations appearing

Canadian Bankers' Association *see* Organizations appearing

Canadian Council for International Co-operation *see* Mennonite Central Committee of Canada

Canadian Council on Refugees
Brief, MCC endorsement, **3**:4
Representation, **2**:9
See also Organizations appearing

Canadian Exporters' Association *see* Economic sanctions; North American Free Trade Agreement; Organizations appearing

Canadian Security Intelligence Service and the Arab-Canadian Community *see* Arab Canadians

Ceaceres, Javier (Prairie Pools Inc.)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **2**:18, 20

China *see* Economic sanctions; External affairs policy

Civilians *see* Economic sanctions

Committee *see* Procedure and Committee business

Corporations *see* Multinational corporations

Cuba *see* External affairs policy; United States—Trade

Dench, Janet (Canadian Council on Refugees)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **2**:7-8, 10-3

Economic sanctions
Canadian Exporters' Association position, **4**:4
China, **4**:14
Civilians, impact, **6**:5-6, 9, 12
See also Economic sanctions—Iraq
Diplomatic representation, impact, **3**:10
Exports, restricting, **4**:14-5
External affairs policy, relationship, **1**:12
Food product embargoes, **2**:14-6, 20
Haiti, OAS decision, authority, **1**:13; **3**:10
Human rights violations, relationship, **4**:15

Economic sanctions—*Cont.*
Indonesia, **4**:15-6
Iraq, **2**:17, 19-20; **3**:7; **5**:4-6, 12; **6**:10, 12-3; **7**:4; **8**:10; **9**:35, 50
Consequences, civilians, **5**:13; **6**:5-6; **8**:5-6; **9**:31
Property/assets, treatment, **2**:8-9, 15; **7**:8; **8**:9, 14-5, 20, 30; **9**:23
Legislation enabling, Bill C-53
Application, principles guiding, **1**:12, 22; **5**:14; **6**:6-7; **7**:11-2
Canadian business, impact, **1**:12; **4**:4-5, 9-10
Compensation, **1**:12, 14, 22; **2**:15, 18-9; **4**:5, 8-9; **5**:16; **6**:7-9, 12; **7**:9, 11; **8**:9-10, 12; **9**:37-42; **10**:16
Enforcing requirements, **1**:20-1
Europe, other countries, comparing, **6**:9
Exemptions, food, medicine, humanitarian activities, **1**:15; **2**:15, 17-20; **3**:5, 7-10; **4**:14; **5**:5-9, 14-5, 18, 21-2; **7**:7-8; **8**:6-8, 10-4; **9**:21, 30-5; **10**:14
External Affairs Standing Committee role, **9**:39-44, 57-9
Financial institutions, foreign subsidiaries, consequences, **8**:18-20
Financial transactions, extraterritorial concerns, **1**:11, 21; **5**:15; **8**:17-9, 22-7; **9**:10-4
International multilateral organizations, membership, implications, **1**:19-20; **2**:15; **5**:5; **7**:14; **9**:15-7
Justification, trigger criteria, **1**:11, 17-9; **2**:15; **5**:5-6, 9-10; **6**:11-2; 7:6-7, 13-4; **9**:18-9
Orders/resolutions, tabling in House of Commons, **1**:12; **9**:43-8
Debate procedures, **9**:49-56; **10**:16
Parliament/Cabinet roles, review provisions, **1**:8, 10, 16-8, 22; **2**:15; **3**:4, 8; **5**:7, 13, 21; **6**:7-8; **7**:9-12, 14-6; **8**:9, 11, 21; **9**:40, 42, 59-62
Penalties, **9**:31
Property/assets, seizing, freezing, **4**:7; **7**:8-9, 11, 15; **8**:9
Canadians in other countries, **3**:4, 9; **5**:13, 15-7; **9**:20-3
Foreign nationals, **1**:15, 21; **2**:4; **5**:5
Refugee claimants, exempting, **2**:4-8, 10-2; **5**:14; **9**:24-30; **10**:9-13
Senate powers, **9**:53, 60-1
Shipping, seaways, application, **4**:7
Sovereignty, significance, **4**:6; **8**:27-8
Technology, intangible, application, **5**:6, 9, 15
United States legislation, comparing, **1**:15-6
Libya, **8**:13
Rhodesia, **5**:9, 21-2
South Africa, **4**:5, 11-3, 16; **5**:9-10
Success, research evaluating, **4**:6, 16; **6**:4-5, 10-1
Trade agreements, FTA, NAFTA, implications, **4**:10-1
Warfare, relationship, **5**:4; 6:5, 9-11; **7**:4
See also Bank for International Settlements; Refugee claimants—Number/status; United Nations Security Council; United States

Europe *see* Economic sanctions—Legislation

Exports *see* Economic sanctions

External Affairs and International Trade Department *see* Organizations appearing

External affairs policy
Independent actions, China, Cuba, **2**:16
Parliament/Cabinet roles, **1**:16
See also Economic sanctions

External Affairs Standing Committee *see* Economic sanctions—Legislation

External aid
Iraq, **5**:18-9; **8**:15-6
Public opinion, **9**:33
Vietnam, Cambodia, MCC activities, **3**:5-6, 8

Farrell, Bill (Committee Clerk)
Procedure and Committee business, witnesses, **1**:7

Ferland, Marc (PC—Portneuf)
Economic sanctions, **2**:10-2, 19-20; **9**:28, 31, 41-2, 53-5
External aid, **9**:33
Procedure and Committee business, witnesses, M., **2**:13
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **2**:10-3, 19-20; **9**:20, 23, 28, 31, 33, 35, 41-2, 46, 49, 53-5, 58, 63

Financial institutions *see* Economic sanctions—Legislation

Financial transactions *see* Economic sanctions—Legislation

Flis, Jesse (L—Parkdale—High Park)
Economic sanctions, **4**:9-10, 15
North American Free Trade Agreement, **4**:11
Procedure and Committee business, witnesses, **3**:12; **4**:17
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **3**:12; **4**:8-11, 15-7

Food *see* Economic sanctions—Legislation

Food product embargoes *see* Economic sanctions; United States—Economic sanctions

Foreign Extraterritorial Measures Act *see* Special Economic Measures Act (Bill C-53)—References

Foreign nationals *see* Economic policy—Legislation

Foreign policy *see* External affairs policy

Free trade agreements *see* Canada-United States Free Trade Agreement; North American Free Trade Agreement

Friesen, Benno (PC—Surrey—White Rock—South Langley; Parliamentary Secretary to Secretary of State for External Affairs from May 8, 1991 to May 7, 1993)
Canadian Arab Federation, **5**:19-20
Economic sanctions, **1**:21-2; **5**:12, 21-2; **7**:13-5; **8**:15, 27-8; **9**:18-20, 22, 25-6, 29-30, 32-3, 35, 38-9, 42, 44, 47, 49, 51-2, 55-6, 58-9, 61; **10**:10-3
External aid, **8**:15
Kuwait, **5**:10-2
Procedure and Committee business
Bills, **8**:30-1; **9**:45; **10**:13-5
Research, **8**:30
Witnesses, **1**:24
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **1**:12, 16, 21-2, 24; **5**:10-12, 19-22; **7**:5, 13-5; **8**:13, 15, 27-8, 30-1; **9**:15-6, 18-20, 22, 25-6, 29-33, 35-40, 42, 44-9, 51-3, 55-63; **10**:10-7

FTA *see* Canada-United States Free Trade Agreement

Geneva Convention Relating to the Status of Refugees *see* Special Economic Measures Act (Bill C-53)—References

Government departments appearing *see* Organizations appearing

Gray, Robin B. (Canadian Bankers' Association)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **8**:19-20, 30

Grenville-Woods, Jeffrey (United Nations Association in Canada)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **7**:4-16

Gustafson, Leonard (PC—Souris—Moose Mountain; Parliamentary Secretary to Prime Minister from May 8, 1991 to May 7, 1993)
Procedure and Committee business
Organization meeting, **1**:6, 8
Quorum, M., **1**:6
Witnesses, **1**:8

Haiti *see* Economic sanctions; United States—Refugee claimants

Heap, Dan (NDP—Trinity—Spadina)
Canadian Council on Refugees, **2**:9
Economic sanctions, **2**:17-8; **3**:9-10
Procedure and Committee business, witnesses, **2**:13; **3**:12
Refugee claimants, **2**:9-10
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **2**:9-10, 13, 17-8; **3**:9-10, 12

Hoskins, Eric (Individual presentation)
References, background, **8**:4-5
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **8**:4-16

House of Commons *see* Economic sanctions—Legislation

Human rights *see* Economic sanctions

Humanitarian activities *see* Economic sanctions—Legislation

Indonesia *see* Economic sanctions

Iraq *see* Economic sanctions; External aid; Kuwait

Jansen, William (Mennonite Central Committee of Canada)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **3**:4-11

Japan *see* United States—Economic sanctions

Kafieh, James (Canadian Arab Federation)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **5**:12-22

Karygiannis, Jim (L—Scarborough—Agincourt)
Arab Canadians, 5:16
Economic sanctions, **5**:7-8, 17-8
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **5**:7-8, 16-8, 20

Kilgour, David (L—Edmonton Southeast)
Procedure and Committee business
Documents, **8**:21
Organization meeting, **1**:6-9
Printing minutes and evidence, **1**:8-9
M. (Wilbee), **1**:6
Witnesses, **1**:7-9
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **8**:21

Kuwait
Iraq invasion, **5**:10-2

Langlois, Charles A. (PC—Manicouagan; Parliamentary Secretary to Minister of Industry, Science and Technology from May 8, 1991 to May 7, 1993) (Acting Chairman)
Procedure and Committee business
Bills, **4**:17
Briefs, distributing, **3**:12
Witnesses
Appearances, **3**:11
Expenses, **3**:12

Langlois, Charles A.—*Cont.*
References, Acting Chairman taking Chair, **3**:3
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **3**:11; **4**:17

Lebanon *see* Refugee claimants

LeBlanc, Francis G. (L—Cape Breton Highlands—Canso)
Economic sanctions, **7**:12
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **7**:12

Libya *see* Economic sanctions

Mawhinney, Barry (External Affairs and International Trade Department)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **1**:10-23

MCC *see* Mennonite Central Committee of Canada

McGill University *see* Organizations appearing

Medicine *see* Economic sanctions—Legislation

Mennonite Central Committee of Canada
Brief, Canadian Council for International Co-operation endorsement, **3**:10
See Canadian Council on Refugees; External aid; Organizations appearing

Multinational corporations
International law, OECD countries/United States interpretation, **9**:11

NAFTA *see* North American Free Trade Agreement

Nakhjavani, Prof. Mehran (McGill University—Individual presentation)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **6**:4-13

Nicaragua *see* United States—Economic sanctions

Nicholson, Peter J. (Canadian Bankers' Association)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **8**:17-9, 24-5, 27-9

North American Free Trade Agreement
Canadian Exporters' Association position, **4**:11
See also Economic sanctions—Trade

OAS *see* Organization of American States

OECD *see* Organization for Economic Co-operation and Development

Order of Reference, **1**:3

Organization for Economic Co-operation and Development countries *see* Multinational corporations

Organization meeting *see* Procedure and Committee business

Organization of American States *see* Economic sanctions—Haiti

Organizations appearing
Canadian Arab Federation, **5**:12-22
Canadian Bankers' Association, **8**:16-30
Canadian Council on Refugees, **2**:4-13
Canadian Exporters' Association, **4**:4-17
External Affairs and International Trade Department, **1**:10-23; **9**:10-4, 16-20, 22-3, 27-8, 30, 34-5, 38-9, 41, 47-9, 51; **10**:9-13
McGill University, **6**:4-13
Mennonite Central Committee of Canada, **3**:4-11
Ottawa Gulf Crisis Group, **5**:4-12

Organizations appearing—*Cont.*
Prairie Pools Inc., **2**:13-20
Secretary of State for External Affairs Office, **9**:36
United Nations Association in Canada, **7**:4-16
See also individual witnesses by surname

Ottawa Gulf Crisis Group *see* Organizations appearing

Parliament *see* Economic sanctions—Legislation; External affairs policy

Perkins, Rick (Secretary of State for External Affairs Office)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **9**:36

Phillips, David E. (Canadian Bankers' Association)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **8**:16-7, 19-20, 23, 26-8

Plaice, John (Ottawa Gulf Crisis Group)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **5**:4-12

Prairie Pools Inc.
Representation, **2**:14
See also Organizations appearing

Procedure and Committee business
Acting Chairman taking Chair, **2**:21; **3**:3-4; **5**:4; **6**:13; **7**:4; **9**:43
Bills
Amendments, consideration, committee/report stage, **9**:45; **10**:13-5
Clause by clause study, scheduling, **4**:17; **8**:30-1; **9**:63
Briefs, distributing
In advance, **3**:12
One official language, **1**:10; **2**:4, 13-4; **5**:4; **8**:4
Chairman, appointment by Speaker, **1**:6
Documents
Distributing, one official language, **8**:20-1
Tabling, **5**:22
Information, departmental officials providing, **9**:16-7, 27-8
Meeting, extending, interpretation services, requesting, **9**:36
Minister
Appearing before Committee, **1**:7
Minister's staff advising members, **9**:36
Minutes and evidence, reprint, *Issue 1*
Order of reference, deemed referred, **1**:6
Organization meeting, **1**:6-10
Printing minutes and evidence, **1**:8-9
M. (Wilbee), **1**:6, agreed to, 4
Questioning of witnesses
Replies, greater detail, providing, **1**:13
Time limits, M. (White), **1**:6-7, agreed to, 4
Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, M. (Gustafson), **1**:6, agreed to, 4
Research, legal counsel, requesting, **8**:23, 30-1
Staff
Introducing, **1**:6
Support/secretarial, hiring, M. (Kilgour), **1**:7, agreed to, 4
Witnesses
Appearances, failure to appear, **3**:11-2
Expenses, Committee paying, **3**:12
M. (Ferland), **2**:13, agreed to, 3
Inviting, **1**:7-9, 23-4; **2**:13; **4**:17

Property *see* Economic sanctions—Iraq—Legislation

Puxley, Evelyn (Secretary of State for External Affairs Office)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **9**:36

Refugee claimants
Lebanese, treatment, **2**:10
Number/status, sanctioned countries, relationship, **2**:7-10
See also Economic sanctions—Legislation; United States

Report to House, 10:3-4

Rhodesia *see* Economic sanctions

Robinson, Svend J. (NDP—Burnaby—Kingsway)
Economic sanctions, **1**:13-6; **5**:9-10; **8**:13-4; **9**:13-4, 18-22, 24-6, 28-31, 33-5, 37-8, 43-4, 47, 49-56, 58-61; **10**:9-12
Procedure and Committee business
Bills, **9**:45; **10**:15
Briefs, **1**:10
Information, **9**:16-7, 27-8
Minister, **9**:36
Questioning of witnesses, **1**:13
Witnesses, **1**:23-4
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **1**:10, 12-6, 23-5; **5**:9-11; **8**:13-4; **9**:13-31, 33-9, 42-5, 47-56, 58-63; **10**:9-16
United States, **9**:14

Rompkey, Hon. William (L—Labrador)
Economic sanctions, **6**:7-9
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **6**:7-9

Sanctions *see* Economic sanctions

Seaways *see* Economic sanctions—Legislation

Secretary of State for External Affairs Office *see* Organizations appearing

Senate *see* Economic sanctions—Legislation

Shipping *see* Economic sanctions—Legislation

South Africa *see* Economic sanctions

Sovereignty *see* Economic sanctions—Legislation

Soviet Union *see* United States—Economic sanctions

Special Economic Measures Act (Bill C-53) Legislative Committee *see* Committee

Special Economic Measures Act (Bill C-53)—Secretary of State for External Affairs
Consideration, **1**:10-25; **2**:4-21; **3**:4-12; **4**:4-17; **5**:4-22; **6**:4-13; **7**:4-16; **8**:4-31; **9**:10-63; **10**:9-17; as amended, **10**:17, carried on division, 8; report to House with amdts., **10**:17, agreed to, 8
Clause 1, **9**:15, stood, 3; **10**:17, carried, 8
Clauses 2 and 3, **9**:15, carried severally, 3
Clause 4, as amended, **9**:15-37, stood by unanimous consent, 3-5; as amended, **10**:9-15, carried on division, 6
Amdt. (Robinson), **9**:15, agreed to, 3
Amdt. (Robinson), **9**:15-8, withdrawn by unanimous consent, 3
Amdts. (Robinson), **9**:18-23, negatived, 3-4
Amdt. (Robinson), **9**:23-9, negatived on recorded division, 4
Amdt. (Axworthy, L.), **9**:29-30, stood; **10**:9-14, negatived, 5
Amdt. (Robinson), **9**:30-6, stood, 4; **10**:14-5, withdrawn by unanimous consent, 5

Special Economic Measures Act (Bill...—*Cont.*
Clause 4, as amended—*Cont.*
Amdt. (Robinson)—*Cont.*
Amdt. to amdt. (Axworthy, L.), **9**:32-6, stood by unanimous consent, 4; withdrawn by unanimous consent, **10**:5
Amdts. (Robinson), **9**:36-7, stood by unanimous consent, 4; **10**:14-5, withdrawn by unanimous consent, 6
Amdt. (Axworthy, L.), **9**:36-7, stood by unanimous consent, 4-5; withdrawn by unanimous consent, **10**:6
Amdts. (Friesen), **9**:37, agreed to, 5
Clause 5, as amended, **9**:37, carried, 5
Amdt. (Friesen), **9**:37, agreed to, 5
Clause 6, **9**:37-42, stood by unanimous consent, 5-6; **10**:16, carried, 7
Amdt. (Robinson), **9**:37-9, stood by unanimous consent, 5; **10**:16, negatived, 6
Amdt. (Axworthy, L.), **9**:39-42, stood by unanimous consent, 5-6; **10**:16, negatived, 6-7
Clause 7, as amended, **9**:43, stood by unanimous consent, 6-9; **10**:16-7, carried on division, 8
Amdt. (Axworthy, L.), **9**:43-5, stood by unanimous consent, 6-7; **10**:16, negatived, 7
Amdt. (Axworthy, L.), **9**:46-7, withdrawn by unanimous consent, 7
Amdt. (Robinson), **9**:49, negatived, 7
Amdt. (Axworthy, L.), **9**:50-2, carried, 7
Amdt. (Axworthy, L.), **9**:52, negatived, 7-8
Amdt. (Robinson), **9**:52-3, negatived, 8
Amdts. (Robinson), **9**:53-6, stood by unanimous consent, 8; **10**:16, withdrawn by unanimous consent, 8
Amdt. (Axworthy, L.), **9**:57, agreed to, 8
Amdt. (Axworthy, L.), **9**:57-9, negatived, 8
Amdt. (Axworthy, L.), **9**:59-60, withdrawn, 8-9
Amdts. (Robinson), **9**:60-1, negatived, 9
Amdt. (Robinson), **9**:61-2, agreed to, 9
Amdt. (Robinson), **10**:16, negatived, 8
Amdt. (Robinson), **10**:16, agreed to, 8
Clauses 8 to 12, **9**:62, carried severally, 9
Title, **10**:17, agreed to, 8
References
Amendments, english/french versions concurring, **9**:20
Definitions, international organization, association of states, **7**:5-6, 12-3; **9**:15
Foreign Extraterritorial Measures Act, comparing, **8**:18, 28
Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, compliance, **2**:5-6, 12-3
Legality, **8**:23, 30
Purpose, **1**:11-2, 19
Regulations, **3**:8
Support, all political parties, **1**:13
United Nations Act, relationship, **1**:11, 14
See also Economic sanctions—Legislation; Order of Reference; Report to House

Splinter, Peter (External Affairs and International Trade Department)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **1**:15, 18, 21; **9**:34-5, 48; **10**:11-2

Stevenson, Garf (Prairie Pools Inc.)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **2**:13-7, 19-20

Swanson, Charlie (Prairie Pools Inc.)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **2**:18, 20

Taylor, James L. (Canadian Exporters' Association)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **4**:4-17

Technology *see* Economic sanctions—Legislation

Trade agreements *see* Economic sanctions

United Nations Act *see* Special Economic Measures Act (Bill C-53)—References

United Nations Association in Canada *see* Organizations appearing

United Nations Security Council
Economic sanctions, imposing, **1**:11; **7**:4

United States
Economic sanctions, food embargoes
Japan, Soviet Union, **2**:14-5, 18
Nicaragua, **3**:10
Refugee claimants, Haiti, **2**:6-7
Trade, Cuba, **9**:14
See also Economic sanctions—Legislation; Multinational corporations

Van De Walle, Walter (PC—St. Albert) (Acting Chairman)
Economic sanctions, **1**:18-9; **3**:11; **6**:9-10; **9**:39
Procedure and Committee business
Acting Chairman, **5**:4; **7**:4
Document, tabling, **5**:22
References, designation as Acting Chairman, **5**:4; **6**:13; **7**:4
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **1**:19; **3**:11; **6**:9-10; **9**:39

Vietnam *see* External aid

Warfare *see* Economic sanctions

White, Brian (PC—Dauphin—Swan River)
Procedure and Committee business
Organization meeting, **1**:6
Questioning of witnesses, M., **1**:6

Wilbee, Stan (PC—Delta) (Acting Chairman)
Economic sanctions, **4**:11, 14; **6**:11; **7**:15; **8**:12, 29-30; **9**:38, 40
Procedure and Committee business
Bills, amendments, **9**:45
Organization meeting, **1**:6, 9
Printing minutes and evidence, **1**:9
M., **1**:6
References, Acting Chairman taking Chair, **9**:43
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **1**:18-9; **4**:11, 13-4; **6**:11; **7**:15; **8**:11-2, 29; **9**:17, 22, 26, 28, 31-2, 38, 40; **10**:16

Witnesses *see* Organizations appearing and *see also individual witnesses by surname*

Worsfold, Nancy (Canadian Council on Refugees)
Special Economic Measures Act (Bill C-53), **2**:4-7, 9-12

Zimbabwe *see* Rhodesia

Sanctions économiques—*Suite*
Efficacité—*Suite*
Information, divulgation, **8**:11
Entreprises canadiennes, incidence, **4**:4-5, 10
Hufbauer, Gary et Schott, Jeff, études, **4**:6, 16
Libre-échange nord-américain, Accord, incidence, **4**:10-1
Nations unies
Loi, **1**:11
Pérez de Cuellar, position, **6**:5-6
Pays preneurs, diplomates, **3**:10
Principes fondamentaux, **1**:12; **3**:8; **6**:4-5
Voir aussi Afrique du Sud; Haïti; Irak; Rhodésie

Schott, Jeff. *Voir* Sanctions économiques—Hufbauer

SCRS. *Voir* Service canadien du renseignement de sécurité

Séance d'organisation. *Voir* Comité

Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)
Activités, Fédération canado-arabe, rapport, **5**:16-7

Sociétés multinationales. *Voir* Afrique du Sud

Splinter, Peter (ministère des Affaires extérieures)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **1**:15, 18, 21; **9**:34-5, 48; **10**:11-2

Stevenson, Garf (Prairie Pools)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **2**:13-7, 19-20

Swanson, Charlie (Prairie Pools)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **2**:18, 20

Taylor, James L. (Association des exportateurs canadiens)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **4**:4-17

Témoins
Affaires extérieures, ministère, **1**:10-21; **9**:10-4, 16-20, 22-3, 26-8, 30, 34-6, 38-9, 41, 47-9, 51, 63; **10**:9-13

Témoins—*Suite*
Association canadienne des Nations Unies, **7**:4-16
Association des banquiers canadiens, **8**:16-27
Association des exportateurs canadiens, **4**:4-17
Comité central mennonite du Canada, **3**:4-11
Conseil canadien pour les réfugiés, **2**:4-8, 9-13
Fédération canado-arabe, **5**:12-22
Hoskins, Eric, **8**:4-16
Nakhjavani, Mehran, **6**:4-13
Ottawa Gulf Crisis Group, **5**:4-12
Prairie Pools, **2**:13-20

Van De Walle, Walter (PC—St-Albert) (président suppléant)
Comité central mennonite du Canada, **3**:11
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **1**:19; **3**:11; **6**:9-10; **9**:39
Sanctions économiques, **6**:9-10
Voir aussi Président du Comité—Présidents

Vote par appel nominal
Art. 4, am. (Robinson) rejeté, **9**:29

White, Brian (PC—Dauphin—Swan River)
Comité, séance d'organisation, **1**:6

Wilbee, Stan (PC—Delta) (président suppléant)
Afrique du Sud, **4**:11
Aide humanitaire, **8**:12
Exportations, **4**:14-5
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **1**:18-9; **4**:11, 13-4; **7**:15; **8**:11-2, 29; **9**:17, 22, 26, 28, 31-2, 38, 40; **10**:17
Procès-verbaux et témoignages, **1**:6, 9
Sanctions économiques, **6**:11
Voir aussi Président du Comité—Présidents

Worsfold, Nancy (Conseil canadien pour les réfugiés)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **2**:4-7, 9-12

Mesures économiques spéciales, projet de loi...—*Suite*
Pays
Étrangers, lois analogues, **6**:9
Visés, population, position, importance, **5**:9-10
Permis, délivrance, préoccupations, **8**:6-7
Population
Conséquences, prévision, **6**:12; **7**:8; **8**:6, 9-10
Voir aussi sous le titre susmentionné Pays—Visés
Portée, **1**:11-3, 19-20; **2**:12; **5**:4; **6**:6, 11-2
Produits alimentaires, exclusion, **2**:15, 17-8; **5**:5-7, 9, 21; **8**:8, 14; **9**:30-6
Rapport à la Chambre, **10**:3-4, 17
Prévision, **4**:17
Rétroactivité, **4**:7
Titre adopté, **10**:17
Transactions financières en cours
Dispositions, absence, **8**:19-20
Modification proposée, **8**:22-3, 29-30

Nakhjavani, Mehran (témoin à titre personnel)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **6**:4-13

Nations unies, Conseil de sécurité. *Voir* Irak—Sanctions

Nations unies, Loi
Indemnisations, absence, **1**:14
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, incidence, **1**:14; **8**:10-1
Voir aussi Sanctions économiques

Navires. *Voir* Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53

Nicholson, Peter J. (Association des banquiers canadiens)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **8**:17-9, 24-5, 27-9

Ordre de renvoi
Projet de loi C-53 (mesures économiques spéciales), **1**:3, 6

Organisations internationales
Ou associations d'États, définition, **7**:12-3
Voir aussi Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53

Ottawa Gulf Crisis Group
Position, **5**:4-7
Voir aussi Témoins

Parlement. *Voir* Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53—Décrets; Politique étrangère

Pérez de Cuellar. *Voir* Sanctions économiques—Nations

Perkins, Rick (ministère des Affaires extérieures)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **9**:36

Phillips, David E. (Association des banquiers canadiens)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **8**:16-7, 19-20, 23, 26-8

Plaice, John (Ottawa Gulf Crisis Group)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **5**:4-12

Politique étrangère
Parlement et Cabinet, droits, **1**:16

Prairie Pools
Membres, **2**:14
Voir aussi Témoins

Présidence (décisions et déclarations)
Article réservé, étude, consentement unanime nécessaire, **10**:9
Comité, documents, distribution
Dans les deux langues officielles, **1**:10
En anglais, **2**:4, 14; **4**:4; **5**:4; **8**:20-1
Président suppléant, désignation, **2**:21; **3**:4; **5**:4; **6**:13; **7**:4; **9**:43

Président du Comité
Nomination de Attewell, **1**:6
Présidents suppléants
Axworthy, Lloyd, **2**:21; **3**:4
Langlois, **3**:11
Van de Walle, **5**:4; **6**:13; **7**:4
Wilbee, **9**:43

Procédure et Règlement
Article
Amendement possible avant sa suppression, **9**:24
Réservé, étude, consentement unanime, **10**:9

Procès-verbaux et témoignages
Impression, **1**:6, 8-9
Réimpression, fascicule 1

Produits alimentaires
Embargo, conséquences, **2**:14-6, 19-20
Voir aussi Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53

Projet de loi C-53. *Voir* Mesures économiques spéciales

Puxley, Evelyn (ministère des Affaires extérieures)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **9**:36

Rapport à la Chambre, 10:3-4

Réfugiés
Statut, détermination, processus, **2**:7-8, 10, 12
Voir aussi Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53—Biens, saisie

Rhodésie
Sanctions économiques, **5**:21-2; **6**:5

Robinson, Svend J. (NPD—Burnaby—Kingsway)
Cambodge, **1**:15-6
Comité, **1**:10, 23-5
Haïti, **1**:13
Irak, **8**:14
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **1**:12-6; **5**:9-11; **8**:13-4; **9**:13-32, 34-9, 42-5, 47-50, 52-6, 58-63; **10**:9-16
Nations unies, Loi, **1**:14

Rompkey, l'hon. William (L—Labrador)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **6**:7-9

Sanctions économiques
«Acte de guerre», **6**:5, 8-11
Civils, exemption, **6**:9-10
Efficacité, **1**:11; **6**:10-1; **8**:13
Évaluation, processus international, absence, **7**:10

Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales. *Voir plutôt* Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53

Mawhinney, Barry (Cabinet du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **1**:10-23

Médicaments. *Voir* Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53

Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53. Secrétaire d'État aux Affaires extérieures
Activités interdites, **5**:14-9, 22; **8**:7-8
Adéquation, 7:11-2
Adopté avec dissidence, **10**:17
Art. 1 réservé, **9**:15; adopté, **10**:17
Art. 2 et 3 adoptés, **9**:15
Art. 4 réservé, **9**:37; adopté avec dissidence, **10**:15
Am. (Axworthy), **9**:29-30, réservé, 30; **10**:9-13, rejeté, 5, 14
Am. (Axworthy) réservé, **9**:36-7; retiré du consentement unanime, **10**:6
Am. (Friesen) adopté, **9**:37
Am. (Friesen) adopté, **9**:37
Am. (Robinson) adopté, **9**:15
Am. (Robinson), **9**:15-7, retiré, 18
Am. (Robinson), **9**:18-9, rejeté, 19
Am. (Robinson), **9**:20-3, rejeté, 23
Am. (Robinson), **9**:23-9, rejeté, 29
Am. (Robinson), **9**:30-6, réservé, 36; **10**:14-5, retiré du consentement unanime, 15
Sous-am. (Robinson), **9**:33-6, réservé, 4
Am. (Robinson) réservés, **9**:36-7; retirés du consentement unanime, **10**:15
Am. (Robinson) retiré, **9**:37
Versions anglaise et française, concordance, **9**:20
Art. 5 adopté, **9**:37
Am. (Friesen) adopté, **9**:37
Art. 6 réservé, **9**:42; adopté, **10**:16
Am. (Axworthy), **9**:39-42, réservé, 42; rejeté, **10**:16
Am. (Axworthy) réservé, **9**:42
Am. (Robinson), **9**:37-9, réservé, 39; rejeté, **10**:16
Art. 7 réservé, **9**:9; adopté avec dissidence, **10**:17
Am. (Axworthy), **9**:43-5, réservé, 45; rejeté, **10**:7, 16
Am. (Axworthy), **9**:46-9, réservé, 49
Am. (Axworthy), **9**:50-2, adopté, 52
Am. (Axworthy) rejeté, **9**:52
Am. (Axworthy), **9**:8, 56-7, adopté, 57
Am. (Axworthy) retiré, **9**:8-9, 57
Am. (Axworthy), **9**:57-9, rejeté, 59
Am. (Axworthy), **9**:59-60, retiré, 60
Am. (Robinson) rejeté, **9**:49
Am. (Robinson), **9**:52-3, rejeté, 53
Am. (Robinson) réservé, **9**:53; rejeté, **10**:16
Am. (Robinson), **9**:53-6, réservé, 56; retiré du consentement unanime, **10**:16
Am. (Robinson) réservé, **9**:56; retiré, **10**:16
Am. (Robinson), **9**:9, 60-1, rejeté, 61
Am. (Robinson), **9**:9, 61-62, adopté, 62
Am. (Robinson) adopté, **10**:16
Art. 8 à 12 adoptés, **9**:62
Association canadienne des Nations Unies, position, **7**:4-12
Association des banquiers canadiens, position, **8**:17-23

Mesures économiques spéciales, projet de loi...—*Suite*
Biens, déblocage pour des fins humanitaires, **7**:7-8; **9**:20-3; **10**:14-5
Biens, saisie
But, **2**:7
États étrangers, **1**:21
Frais, recouvrement, **5**:15-6; **7**:8; **8**:23; **9**:37
Personne se trouvant dans un pays étranger, **3**:4, 9
Réfugiés et demandeurs du statut, **2**:4-8, 10-2; **5**:14; **9**:24-30; **10**:9-14
Renseignements, divulgation, **7**:11, 15
Ressortissants étrangers, **1**:15; **5**:5
Sans mandat, **5**:7
Utilisation, **6**:7-8; **7**:8-9
Vente en justice, **4**:7
«Boîte de Pandore», allégations, **5**:22
Compensation. *Voir plutôt sous le titre susmentionné* Indemnisation
Consultations, **1**:21; **4**:8, 10, 15-6
Critères ou conditions, **1**:17-9, 22; **2**:15; **4**:14; **6**:6, 12; **7**:7, 13-4; **8**:9; **9**:18-9
Décrets et règlements
Adoption ou agrément, refus, **9**:57-61
Annulation, **3**:4, 8
Application
Désignation, **9**:37-9
Gouvernement en conseil, rapport, **9**:61-2
Information, nécessité, **7**:9-10
Dépôt, **1**:12; **9**:43-9
Libellé, portée trop large, **7**:5-6
Motion
Étude, **9**:52-6; **10**:16
Présentation, **9**:50-2
Parlement, examen, **1**:16-7, 22; **3**:4; **5**:7, 21; **6**:7-8; **7**:9-11, 15-6
Droits international, respect, **5**:5-7, 9
Durée, processus d'examen, suggestion, **7**:10-1, 14-5; **8**:9
Efficacité, rapport, prévision, **1**:18; **2**:15, 17; **5**:14; **7**:9-10; **8**:9; **9**:59-60
Étude, **1**:10-22; **2**:4-21; **3**:4-11; **4**:4-17; **5**:4-22; **6**:4-13; **7**:4-16; **8**:4-30; **9**:10-63; **10**:5-17
Article par article, prévision, **4**:17
Exclusions, **1**:15, 21; **3**:5; **7**:7
Voir aussi sous le titre susmentionné Médicaments; Produits
Exemptions, **3**:5, 7; **8**:6
Extraterritorialité
Explication juridique, **9**:10-3
Inquiétudes formulées, **8**:17-9, 21, 23-4, 27-9; **9**:11, 13-4
Modification proposée, **8**:22, 24-7
Questions délicates, **4**:6
Indemnisation, **2**:15-6, 18-9; **4**:7-10, 16; **5**:16; **6**:7-9; **7**:9, 11; **8**:9, 12; **9**:39-42
Médicaments, exclusion, **2**:18; **5**:5-7, 9, 21; **8**:8; **9**:30-6
Navires, amarrage et passage, **4**:7
Objet, **7**:6; **8**:17
Organisations internationales
Désignation, **4**:6, 16; **5**:5; **9**:15-8
Ou associations d'États, **7**:5-6, 12, 14; **9**:15
«Paix et sécurité internationales», concept, élargissement, **5**:10; **9**:18-9

Exportations
Licences, réglementation, **4**:14-5
Voir aussi Droits de la personne—Violation

Fédération canado-arabe
Membres, **5**:19-20
Position, **5**:12-6, 19
Voir aussi Service canadien du renseignement de sécurité—Activités; Témoins

Ferland, Marc (PC—Portneuf)
Comité, **2**:13
Irak, **2**:20
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **2**:10-2, 19-20; **9**:20, 23, 28, 31-2, 35, 41-2, 46, 49, 53-5, 58, 63
Réfugiés, **2**:12

Flis, Jesse (L—Parkdale—High Park)
ALENA, **4**:10-1
Comité, **3**:12; **4**:17
Droits de la personne, **4**:15
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **4**:8-11, 15-6
Sanctions économiques, **4**:10-1

Friesen, Benno (PC—Surrey—White Rock—South Langley; secrétaire parlementaire du secrétaire d'État aux Affaires extérieures du 8 mai 1991 au 7 mai 1993)
Cambodge, **1**:16
Comité, **1**:12, 24; **8**:30-1
Fédération canado-arabe, **5**:19-20
Irak, **8**:15
Koweit, **5**:11-2
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **1**:16, 21-2; **5**:10-2, 19-22; **7**:5, 13-5; **8**:13, 15, 27-8; **9**:15-6, 18-22, 25-6, 29-32, 35-42, 44-9, 51-3, 55-63; **10**:10-7
Rhodésie, **5**:21-2
Sanctions économiques, **8**:13

Gray, Robin B. (Association des banquiers canadiens)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **8**:19-20, 30

Greffier du Comité
Comité, **1**:6-7
Procédure et Règlement, **9**:24

Grenville-Woods, Jeffrey (Association canadienne des Nations Unies)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **7**:4-16

Gustafson, Leonard (PC—Souris—Moose Mountain; secrétaire parlementaire du premier ministre du 8 mai 1991 au 7 mai 1993)
Comité, séance d'organisation, **1**:6, 8

Haïti
Sanctions économiques, **1**:13

Heap, Dan (NPD—Trinity—Spadina)
Activités humanitaires, **3**:10
Comité, **2**:13
Conseil canadien pour les réfugiés, **2**:9

Heap, Dan—*Suite*
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **2**:9-10, 17-8; **3**:9-10
Réfugiés, **2**:10
Sanctions économiques, **3**:10

Hoskins, Eric (témoin à titre personnel)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **8**:4-16

Hufbauer, Gary. *Voir* Sanctions économiques

Irak
Aide humanitaire
Apport, difficultés, **8**:6
Canada, fonds, affectation, **8**:15-6
Détournement, preuve, absence, **8**:12
Biens
Déblocage, Canada, position, **8**:9, 14-5
Saisie, **2**:8-9
Indemnisation, mécanismes, **6**:8-9
Sanctions économiques
Céréales, producteurs, incidence, **2**:19-20
Évaluation, **2**:16; **6**:6, 10, 12-3; **7**:4
Maintien, examen périodique, **6**:8
Nations unies, Conseil de sécurité, résolutions, **5**:5-6; **8**:8-10
Situation, **8**:5, 10, 16
Voir aussi Koweit—Invasion

Jansen, William (Comité central mennonite du Canada)
Mesures économiques spéciales, projet de oi C-53, étude, **3**:4-11

Kafieh, James (Fédération canado-arabe)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **5**:12-22

Karygiannis, Jim (L—Scarborough—Agincourt)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **5**:7-8, 16-8, 20

Kilgour, David (L—Edmonton-Sud-Est)
Comité, **8**:21
Séance d'organisation, **1**:7, 9
Procès-verbaux et témoignages, **1**:6, 8-9

Koweit
Invasion par l'Irak, **5**:11-2

Langlois, Charles A. (PC—Manicouagan; secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie du 8 mai 1991 au 7 mai 1993) (président suppléant)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **3**:11; **4**:17
Voir aussi Président du Comité—Présidents

LeBlanc, Francis G. (L—Cap-Breton Highlands—Canso)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **7**:12
Organisations internationales, **7**:12

Libre-échange nord-américain, Accord (ALENA)
Association des exportateurs canadiens, position, **4**:10-1
Voir aussi Sanctions économiques

Activités humanitaires. *Voir* Comité central mennonite du Canada; États-Unis

Affaires extérieures, ministère. *Voir* Témoins

Afrique du Sud
Sanctions économiques, **4**:11-3; **6**:5; **7**:8
Sociétés multinationales, investissements, retrait, **4**:13

Aide humanitaire
Définition, **5**:8
Amélioration, **3**:10
Livraison, garantie, **8**:12
Voir aussi Irak

ALENA. *Voir* Libre-échange nord-américain, Accord

April, Serge (ministère des Affaires extérieures)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **9**:10-4, 16-20, 22-3, 26-8, 30, 34-5, 38-9, 41, 47-9, 51, 63; **10**:9-10, 13

Association canadienne des Nations Unies. *Voir* Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53; Témoins

Association des banquiers canadiens. *Voir* Comité—Témoins—Comparution; Mesures économiques spéciales, projet de loi c-53; Témoins

Association des exportateurs canadiens
Activités et membres, **4**:4
Position, **4**:5, 14-6
Voir aussi Libre-échange nord-américain, Accord; Témoins

Attewell, Bill (PC—Markham—Whitchurch—Stouffville) (président)
Afrique du Sud, **4**:13
Irak, **6**:13
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **2**:20; **4**:13; **6**:12-3; **9**:14
Produits alimentaires, **2**:20
Voir aussi Président du Comité—Nomination

Axworthy, l'hon. Lloyd (L—Winnipeg-Sud-Centre) (président suppléant)
Comité, **8**:30-1
Irak, **2**:8, 16-7; **8**:10
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **1**:16-21; **2**:6-9, 16-7; **8**:10-1, 23-6, 28-9; **9**:10-2, 14, 21, 23-32, 36, 39-48, 50-2, 54-63; **10**:12-6
Nations unies, Loi, **8**:10
Politique étrangère, **1**:16
Réfugiés, **2**:7-8
Sanctions économiques, **8**:11
Voir aussi Président du Comité—Présidents

Baillie, James C. (Association des banquiers canadiens)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **8**:20-5

Berger, David (L—Saint-Henri—Westmount)
Comité, séance d'organisation, **1**:8

Bjornson, David (PC—Selkirk—Red River)
Conventions de Genève, **2**:12-3
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **2**:12-3

Brightwell, Harry (PC—Perth—Wellington—Waterloo)
Procès-verbaux et témoignages, **1**:8

Burnett, John (Association des banquiers canadiens)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **8**:26-7

Cambodge
Comité central mennonite des États-Unis, activités, problèmes, **1**:15-6; **8**:14

Ceaceres, Javier (Prairie Pools)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **2**:18, 20

Céréales, producteurs. *Voir* Irak—Sanctions

Comité
Députés, temps de parole, **1**:6-7, 12
Documents, distribution
Dans les deux langues officielles, **1**:10
En anglais seulement, **2**:4, 13-4; **4**:4; **5**:4; **8**:20-1
Interprètes, heures supplémentaires, **9**:36
Personnel de soutien, **1**:7
Recherchistes, **1**:6
Séance d'organisation, **1**:6-10
Séances
Ajournement et report, **3**:11-2
Horaire, **1**:7, 23, 25; **4**:17; **6**:13; **9**:63
Tenue et audition des témoignages en l'absence de quorum, **1**:6
Témoins
Comparution, convocation, etc., **2**:13; **4**:17; **6**:13
Association des banquiers canadiens, délai, raisons, **8**:23
Conseiller juridique, **8**:30
Frais de déplacement et d'hébergement, remboursement, **2**:13
Liste, **1**:7-9, 22-3
Travaux futurs, **8**:30-1

Comité central mennonite des États-Unis. *Voir* Cambodge

Comité central mennonite du Canada
Activités humanitaires, liberté, **3**:6-8, 11
Voir aussi Témoins

Conseil canadien pour les réfugiés
Membres, **2**:4, 9
Voir aussi Témoins

Conventions de Genève
But, **5**:8
Protection, droit, dispositions, citation, **2**:5-6, 12-3

Dench, Janet (Conseil canadien pour les réfugiés)
Mesures économiques spéciales, projet de loi C-53, étude, **2**:7-8, 10-3

Droits de la personne
Violation, Premier ministre, déclaration, exportations, incidence, **4**:15

Entreprises canadiennes. *Voir* Sanctions économiques

États-Unis
Activités humanitaires, définition restrictive, exemple, **3**:5-6

INDEX

COMITÉ LÉGISLATIF DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

TROISIÈME SESSION—TRENTE-QUATRIÈME LÉGISLATURE

DATES ET FASCICULES

—1992—

Février:	le 27, f.1.
Mars:	le 10, f.1; le 17, f.2; le 19, f.3; le 24, f.4; le 26, f.5; le 31, f.6.
Avril:	le 2, f.7; le 28, f.8; le 29, f.9.
Mai:	le 5, f.10.

Cet index est un index croisé couvrant des sujets variés. Chaque fascicule est enregistré selon la date et cette référence se trouve à la page suivante.

L'index contient l'analyse des sujets et les noms des participants. Chaque référence apparaît sous les deux rubriques afin de faciliter l'accès par le nom de l'intervenant ou par le sujet. Les chiffres qui suivent les titres ou sous-titres correspondent aux pages indexées. Certains sujets d'importance font aussi l'objet de descripteurs spéciaux.

Les noms des intervenants et les descripteurs sont inscrits dans un ordre alphabétique. Certaines entrées relatives à la législation sont indexées chronologiquement.

Une entrée d'index peut se composer d'un descripteur en caractères gras et d'un ou de plusieurs sous-titres tels que:

Impôt sur le revenu
Agriculteurs
Gains en capital

Les renvois à un premier sous-titre sont indiqués par un long trait.

Gains en capital. *Voir* Impôt sur le revenu—Agriculteurs

Les abréviations et symboles que l'on peut retrouver dans l'index sont les suivants:

1re, 2e, 3e l. = première, deuxième, troisième lecture. A. = appendice. Am. = amendement. Art. = article. Chap. = chapitre. Dd. = ordre de dépôt de documents. Déc. = déclaration. M. = motion. Q.F. = question au *Feuilleton*. Q.o. = question orale. R.g. = réponse du gouvernement. Rés. = résolution. S.C. = Statuts du Canada. S.r. = sanction royale.

Affiliations politiques:

BQ	Bloc Québécois
Cons. Ind.	Conservateur indépendant
Ind.	Indépendant
L	Libéral
NPD	Nouveau parti démocratique
PC	Progressiste conservateur
Réf.	Parti réformiste du Canada

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser au Service de l'index et des références (613) 992-7645. Télécopieur (613) 992-9417

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

25520 13

CANADA

INDEX

DU

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE

Projet de loi C–53

Loi sur les mesures économiques spéciales

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicules nos 1–10 • 1991–1992 • 3e Session • 34e Législature

JAN 2 7 1993